

ORIGINES ET ÉVOLUTION
DU
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ES SCIENCES POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE)

PAR

Henri TERSON

AVOCAT



MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1913

ORIGINES ET ÉVOLUTION
DU
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ORIGINES ET ÉVOLUTION
DU
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ÈS SCIENCES POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE)

PAR

Henri TERSON

AVOCAT



MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1913

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur honoraire.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Perreau, professeur de Procédure Civile (suppléé).

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Morin, professeur de Droit civil approfondi.

Bridrey, professeur de Droit romain.

Nogaro, professeur-adjoint d'Economie politique.

Ricol, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

Perrot, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

Moride, chargé de cours complément. d'Économie politique.

Dubois, chargé de cours de Droit constitutionnel.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Bridrey, *président*.

Chausse

Ricol

} *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

BIBLIOGRAPHIE

HENRI CHARDON. — Projet de réforme de six ministères (Paris, 1910-1911. Revue Bleue).

— L'administration de la France. Paris, 1910.

RABANY. — Faut-il supprimer le Ministère de l'Intérieur. Paris (Berger-Levrault), 1910.

BARTHOU. — Le Ministère de l'Intérieur (Revue hebdomadaire 1911).

FOVELET DU TOC. — Histoire des secrétaires d'Etat (1668).

COMPARDON. — Essai sur les clercs-notaires et secrétaires du Roi depuis leur établissement jusqu'en 1483. Thèse, Paris.

MESNARD. — Projet de gouvernement du duc de Bourgogne. Paris, 1867.

BRISSAUD. — Histoire générale du Droit français public et privé. Paris, 1892.

LUÇAY (comte de). — Les Secrétaires d'Etat. Paris, 1881.

VIOLLET. — Le Roi et ses Ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie. Paris, 1912.

VIOULET. — Précis d'histoire du droit français. Paris, 1892.

ESMEIN. — Cours élémentaire de droit français. Nouvelle édition, Paris, 1911.

DUPRIEZ. — Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. Bruxelles, 1897.

BLANC (Charles). — Rapport présenté à la commission constituée pour étudier la réforme du Ministère de l'Intérieur. Paris, Imprimerie Nationale, 1906.

BARTHÉLEMY. — Les sous-secrétaires d'Etat (Revue de droit public, 1911).

Archives parlementaires, première série.

Moniteur officiel.

Journal officiel (Débats et Annexes, Chambre et Sénat).

Bulletin du Ministère de l'Intérieur.

Bulletin des Lois.

Revue générale d'Administration.

ORIGINES ET ÉVOLUTION

DU

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INTRODUCTION

Le Ministère de l'Intérieur joue, dans la vie administrative et politique de la France, un rôle considérable, autant par lui-même, par les actes de son fait, que par ses multiples ramifications et par tous les agents qui, sur le territoire, sont placés sous son autorité, agissent en son nom et le représentent en toute façon.

Cependant, malgré toute la place qu'il tient dans les organes de l'État, il n'a pas échappé à des attaques nombreuses et à des discussions fort vives. Le Conseiller d'État M. Chardon l'a accablé, avec beaucoup de talent, de ses critiques pleines de verve et aurait désiré l'immoler sur l'autel régionaliste (1). M. Bar-

(1) Chardon. — L'Administration de la France

thou (1) et M. Rabany (2), d'autre part, ont défendu son existence avec autant de conviction que d'arguments, à notre avis, décisifs. Et cette discussion engagée, de part et d'autre, entre des hommes des plus éminents et des plus compétents, a placé la question du Ministère de l'Intérieur dans le domaine de l'actualité.

Ainsi bien est-ce à ce titre qu'il nous a paru intéressant d'étudier les rouages de ce mécanisme et — laissant à d'autres plus autorisés d'apprécier sa valeur pour l'avenir — de rechercher ses origines, les phases de sa formation et d'observer son fonctionnement actuel.

Dans cette étude, nous devons remonter fort loin et jusqu'au Moyen-âge, pour trouver le premier embryon de cet organe d'administration intérieure, mais il faut bien reconnaître que le premier « *clerc du Secré* » se rapproche du Ministre de l'Intérieur plus par une filiation soigneusement suivie que par une ressemblance extérieure. Nous parviendrons cependant à dégager des traits plus précis vers le XVII^e et le XVIII^e siècle, et dès lors nous devons suivre l'évolution normale, le perfectionnement logique d'un outillage imaginé pour une œuvre, qui elle-même doit changer d'aspect, et confié successivement à des artisans aux conceptions différentes.

Il nous paraît logique de diviser cette étude en trois parties :

(1) Revue hebdomadaire 1911 « Le Ministère de l'Intérieur ».

(2) Rabany. — Faut-il supprimer le Ministère de l'Intérieur.

Dans la première, nous observerons les ascendants, c'est-à-dire les éléments épars d'abord et groupés progressivement sous l'ancien régime, pour former presque spontanément et sans beaucoup de méthode, quelque chose qui ne sera pas encore le Ministère de l'Intérieur, mais qui fournira à ses organisateurs tous les matériaux réunis.

La seconde partie sera l'étude de la création voulue et raisonnée du Ministère, par les constituants d'abord, par les conventionnels ensuite ; nous y placerons les discussions parlementaires, les travaux qui les ont préparées, et tout cela nous amènera à observer l'ouvrage conçu et exécuté.

La troisième partie, enfin, sera l'étude de cette évolution nécessaire dont nous parlions tantôt ; nous y verrons élaguer l'arbre touffu, poussé trop vite dans un terrain neuf ; nous verrons comment le Ministère de l'Intérieur a donné naissance depuis l'an VI à huit nouveaux départements ministériels et quelle est, dans le détail, son organisation actuelle.

La *conclusion* nous permettra de faire ressortir que le rôle du Ministère de l'Intérieur est double : qu'il consiste d'abord en des attributions qui lui sont propres, mais qu'il lui appartient, en outre, historiquement et logiquement, d'étudier et de créer des services nouveaux, au fur et à mesure qu'apparaissent, encore un peu imprécis, des besoins sociaux nouveaux, de développer ces services jusqu'au moment où leur direction et leur personnalité permet de leur donner l'autonomie complète ou jusqu'à ce que leur caractère exige leur rattachement à un autre département ministériel exactement qualifié.

PREMIÈRE PARTIE

LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT DE L'ANCIEN RÉGIME

CHAPITRE PREMIER

LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT AVANT LE RÈGLEMENT DE 1661

Les origines. — « Les clercs du Secré » — Ils deviennent les égaux du chancelier. — Le règlement de 1309 fixe les premières attributions des trois clercs et détermine leurs conditions matérielles. — Le règlement de 1515 les précise. Le règlement de 1547 constitue les premiers départements territoriaux. — Le règlement de 1570 adjoint à l'un d'eux la : Maison du roi. — Comment tous les secrétariats sont chargés successivement d'affaires spéciales. — Le règlement de 1626 donne au secrétariat de la Maison du roi une importance nouvelle.

I. — Les Origines

L'origine des Secrétaires d'État remonte à la dynastie des Capétiens (1) et nous la trouvons assez confuse, car la formation de cette institution n'émane pas d'un

(1) Cf. de Luçay. Les Secrétaires d'Etat.

acté précis de l'autorité royale ; tout au contraire, la conception de leur rôle est résultée presque uniquement des événements et des nécessités du moment, souvent contradictoires.

C'est tout d'abord le Chancelier qui a toute la charge des affaires du royaume et qui est le seul grand fonctionnaire chargé de préparer et de régler l'exécution des volontés royales ; d'ailleurs l'administration encore naissante n'avait, pour limite de son ampleur, que l'activité et l'initiative non seulement du roi, qui voulait, mais plus encore de son second, qui lui suggérerait ses décisions.

Guérin, évêque de Senlis (1), put ainsi, en qualité de chancelier, étendre considérablement les attributions de sa fonction et les développer à tel point que, lorsqu'il disparut, son successeur trouva la tâche beaucoup trop lourde et trop compliquée, pour être celle d'un seul. Il voulut conserver l'autorité et le prestige qui s'attachaient à ce titre, mais n'avoir le souci que des questions importantes et de la direction générale des affaires. A cet effet, il s'adjoignit des auxiliaires chargés de l'expédition des affaires courantes, et qui ne disposaient d'aucune autorité propre, d'aucune liberté d'initiative ; le chancelier avait eu soin de conserver la garde exclusive du sceau royal, qui impliquait comme une délégation du pouvoir du roi (2).

Ces auxiliaires avaient été choisis parmi les Clercs-

(1) De Luçay. — Les Secrétaires d'Etat.

(2) Viollet. — Le Roi et ses Ministres, 9-117

notaires (1) ; ils recevaient pour ce service spécial, 19 sols par jour. Simples expéditionnaires au début, ils vont très rapidement prendre une place importante auprès du roi. La faiblesse de certains chanceliers aidant, les clercs-notaires, par leur activité et l'habileté de leurs intrigues, surent se dégager de toute autorité autre que celle du roi, et se mettre directement en contact quotidien avec lui. La nature des occupations qui leur étaient réservées, leur avait valu, dès l'avènement de Philippe le Bel, le nom de « Clercs du Secré » et déjà on prononçait : Secrétaires (2).

II. — Règlement de 1309

Le règlement de 1309 fixe à trois, le nombre des « Clercs du Secré », et un texte de 1316 nous donne des indications curieuses sur leur condition : « *Article des notaires suivant le roi* : Un secrétaire et deux autres dont un sera de sang et non plus que ces trois, et prendra le secrétaire deux prébendes d'avoine et mangera à cour et aura fer et clout, et pour ses gages, pour ses valets et pour toutes autres choses, 19 sols par jour ».

Quelques années plus tard, les « Secrétaires des finances » furent créés par Philippe de Valois, et leur

(1) Ou : « secrétaires du roi » — Viollet. — Le Roi et ses Ministres, 9-244.

(2) Brissaud. — Histoire générale du droit français, t. I, p. 825 et s.

situation s'affermir et s'améliora sous les règnes de Charles VII et Louis XI ; outre les 6 sols que leur valait leur charge de notaire, ils recevaient 12 sols parisis par jour, puis 100 livres par mois, mais sous réserve de livrer, gratuitement les expéditions.

A l'avènement de Charles VIII, le nommé Florimond Robertet (1) avait pris à la cour, se distinguant parmi les autres secrétaires, une place prépondérante, aussi bien dans l'administration intérieure que dans les négociations extérieures ; les services qu'il avait ainsi rendus lui valurent, à la mort de Charles VIII, le titre de « Principal Surintendant des affaires » et « il mourut, ayant été, durant toute sa carrière, le maître absolu du Secrétariat (2) ».

III. — Règlement de 1515

Dès lors, les Secrétaires d'Etat avaient vu le jour. Sans doute, leurs attributions étaient encore mal définies et leur compétence changeante ; toutefois, quelques documents nous permettent, dès 1515, de constater que l'on a songé à mettre un peu d'ordre dans leur travail ; à cette date, en effet, François I^{er} donnait à Nicolas Neufville, une commission ainsi conçue :

« Et lui avons donné et donnons pouvoir de signer

(1) Florimond Robertet mourut en 1569.

(2) De Luçay. Les Secrétaires d'Etat, p. 11.

et expédier tous mandements, lettres patentes, cédules, états, rolles, acquits, et autres provisions ; expéditions et lettres concernant le fait et l'administration de nos finances, et servant à l'acquit et décharge de nos changeurs de notre trésor, receveurs généraux, particuliers, trésoriers de nos guerres, commis à l'expédition d'icelles et de notre artillerie, grennetiers fermiers que d'autres quelconques officiers ayant charge de recettes, entremises, maniement et distribution d'icelles nos finances, ainsi qu'elles lui seront commandées, avisées et délibérées et tout ainsi que font et ont coutume de faire les autres secrétaires de nos finances (1) ».

Ces attributions n'étaient pas les seules que ces secrétaires eussent à remplir (2) : ils assistaient, en chacune des sections du Conseil du roi, à toutes les réunions, tenaient note de toutes les délibérations et expédiaient, pour en assurer l'exécution, les décisions qui y étaient prises : ils étaient ainsi mêlés, d'une façon très active, à toutes les affaires de l'Etat.

IV. — Règlement de 1547

Nous n'avons encore aperçu dans toutes ces énumérations d'attributions, aucune distinction entre les divers secrétaires ; ils devaient travailler ensemble,

(1) De Luçay. Les Secrétaires d'Etat, p. 12.

(2) Voir Histoire de la grande chancellerie par Teyssereau (1678).

concourir au même rôle en se suppléant mutuellement et n'ayant d'autre règlement que les ordres quotidiens du roi. En 1547, un règlement très important apporte quelque chose de nouveau dans la répartition des attributions des secrétaires, et cette innovation est curieuse à divers titres.

En premier lieu, il est intéressant de voir un premier plan méthodique d'administration ; en second lieu, ce plan va servir de base à une évolution que nous pourrions observer jusqu'à la Révolution.

Ce règlement attribue à chacun des secrétaires d'Etat, l'administration générale dans une région déterminée du royaume ; (1) cette circonscription prendra bientôt le nom de « Département », d'où l'appellation encore usitée aujourd'hui de « Département Ministériel ».

Il nous paraît important de reproduire le texte de ce document : « Le Roi veut et entend que Maîtres Guillaume Bochetel, Cosme, Clausse, Claude de l'Aubespine et Jean du Thiers, ses conseillers et secrétaires de ses commandements et finances ayant la charge des expéditions en ses affaires d'Etat et fassent les dépêches et réponses es-lieux et endroits cy-après déclarés, selon le département qui en suit :

» *Bochetel* : Normandie, Picardie, Flandre, Ecosse et Angleterre.

» *Clausse* : Provence, Languedoc, Guyenne, Bretagne, Espagne et Portugal.

(1) Cf. Viollet. Le roi et ses ministres, p. 245.

» *Claude de l'Aubespine* : Champagne, Bourgogne, Bresse, Savoye, Allemagne, Suisse.

» *Du Thiers* : Piémont, Rome, Zion, Dauphiné, Venise, Levant.

» Fait et arrêté le premier jour d'Avril 1547 » (1).

V. — Règlement de 1570. — La Maison du Roi

Tout aussitôt que ce principe était posé il allait se modifier et dès 1570, dans une répartition nouvelle des provinces, se glisse une innovation dont l'importance ne tardera pas à apparaître ; la répartition des départements y est la suivante :

De Neuville, sieur de Villeroy : Espagne, Portugal, Flandres, Picardie, Guyenne, Poitou, Anjou.

Pinart : Angleterre, Ecosse, Danemark, Bretagne, Paris, Isle de France, Orléans, Touraine, Le Maine, Normandie.

Brulart : L'Empire, Allemagne, Suisse, Metz en Lorraine, Champagne, Brie, Bourgogne.

De Fizes, sieur de Sauves : Levant, Italie, Dauphiné, Provence, Languedoc, Auvergne. Le reste du gouvernement de M. de Nemours, *la Gendarmerie et la Maison du Roi* (2).

Nous voyons, pour la première fois, apparaître à

(1) de Luçay. — Les Secrétaires d'Etat.

(2) Bibliothèque Nationale. — Fonds de St-Germain, 239.

côté du département territorial et des attributions générales qu'il comportait, une spécialisation limitée à certaines affaires qu'il apparaissait utile de ne confier qu'à un seul fonctionnaire, quelque région qu'elles puissent intéresser (1). Cette nouveauté présente encore pour nous une particularité de plus qu'il convient de retenir : Le secrétariat de la Maison du roi, qui peu à peu, ainsi que nous le verrons par la suite, englobera la plus grande partie de l'administration du royaume, n'aura qu'à changer de nom pour devenir le Ministère de l'Intérieur (2).

D'autre part les secrétaires d'Etat voyaient de jour en jour s'accroître leur autorité et leurs prérogatives ; le roi qui jusqu'alors signait les décisions préparées par les secrétaires, leur délègue à cette époque ce dernier témoignage de l'intérêt qu'il attachait aux affaires du pays et de son désir d'en contrôler personnellement l'expédition. Dès lors les secrétaires d'Etat prennent toute l'importance de vrais ministres et souvent l'un d'entre eux s'élèvera au rang de premier ministre.

VI. — Règlement de 1588

En 1588, un nouveau règlement d'Henri III vient d'une part accentuer l'innovation du règlement de

(1) Cf. Viollet. — *Op. cit.* 247.

(2) Cf. Brissaud. — Histoire du droit français.

1570 et d'autre part apporter plus de méthode dans la composition des Départements (1) :

Buzé de Beaulieu, succédant à Fizes, recevait : la Maison du roi et les Etats qui en dépendaient, Paris et l'Isle de France, le Berry, l'administration intérieure de la Maison du roi et en outre la Guerre et les Etats dits « de la Guerre » où aucune autre administration n'était à régler que l'entretien et la direction des armées,

M. *de Rivol* était chargé des affaires extérieures et son département territorial se composait très logiquement de l'Italie, Piémont et Savoie, de l'Espagne, des Flandres et Franche-Comté, du Levant, de la Pologne, de la Suède, du Danemark, de l'Angleterre, de l'Ecosse et de la Suisse, pays dans lesquels la domination du roi de France était ou très discutée ou totalement inexistante.

Les deux autres secrétaires se partageaient, sans aucune autre attribution spéciale, les provinces de l'Intérieur.

Farget de Fresne avait le Languedoc, la Provence, le Dauphiné, le Lyonnais, le Forest et le Beaujolais, Metz et les pays Messins et l'Orléanais, le Maine et la Touraine, l'Anjou et le Poitou, la Saintonge et l'Angoumois.

Poition de Gisves avait la Guyenne et toute la Gascogne, le Périgord, le Limousin, l'Auvergne et le Bourbonnais, le Nivernais, la Bourgogne, la Champagne, la Brie, la Picardie, la Normandie et la Bretagne.

(1) Cf. De Luçay. — Les Secrétaires d'Etat, p. 24.

A cette époque, le traitement des secrétaires d'Etat était fixé à 3.000 écus d'or, mais leurs occupations étaient absorbantes et leurs obligations personnelles très nombreuses :

« Il faut, nous dit Villeroy, qu'ils écrivent et fassent toutes les dépêches que les autres proposent et ordonnent et qu'ils tiennent registres et mémoires des précédentes pour en servir le roy et eux qui assistent aux occasions qui se présentent, ce que les autres ne peuvent aussi bien faire qu'eux. C'a toujours été aussi sur la vigilance, diligence et capacité et fidélité d'iceux que les plussages princes se sont reposés et reposeront quoique l'on face, de la principale direction et conduite de leurs affaires. Et est certain que le maistre qui n'en usera pas ainsi s'en trouvera très mal ; ses affaires seront faictes et conduites par pièces et à bastons rompus... » (1)

Les secrétaires sont tenus de la plus absolue discrétion sur toutes les affaires qui leur sont confiées ; il leur est interdit de recevoir des pensions, ni gages de qui que ce soit et il est dit dans le même règlement : « Lesdits secrétaires ne hanteront, ni fréquenteront, ni iront boire, ni manger chez quelques princes, seigneurs ou autres personnes que ce soit que chez Sa Majesté et la Reine-Mère » (2).

Henri IV donna à Sillery le département de la maison du roi et à de Villeroy celui des affaires exté-

(1) Mémoires d'Etat, 1re série. T. XLIV, p. 99.

(2) Fonds de Saint-Germain.

rieures ; mais une nouvelle spécialisation fut introduite à cette époque : *Les affaires de la religion prétendue réformée* ; c'est Forget, de Fresne qui le premier en fut chargé, tout en conservant son département territorial.

Mais cette organisation, quelque progrès qu'elle marque sur l'état de choses antérieur, présentait un inconvénient très grave : La création des services généraux englobant, sous l'autorité d'un secrétaire d'Etat, toute une catégorie d'affaires permettait à celui qui en avait la direction de s'occuper de l'administration dans des provinces comprises dans le département d'un de ses collègues, il en résultait non-seulement des froissements et des rivalités d'amour propre, mais parfois, on vit s'élever de véritables conflits d'attributions. La cause en était surtout dans l'ignorance où chaque secrétaire se trouvait, des ordres et des dispositions donnés et arrêtés par tel ou tel autre secrétaire. Pour obvier à cet inconvénient la création du *Conseil des affaires*, encore appelé : « Conseil des Dépêches » fut décidé pour établir des rapports officiels et de véritables délibérations entre les secrétaires, en la présence du roi.

VII. Règlement de 1626.

Une décision de 1619 ordonnait aux secrétaires de régler avec plus de précision l'administration de la guerre (1), mais il faut arriver à 1626 pour ren-

(1). Cf. De Luçay. — Les Secrétaires d'Etat, p. 38 et s.

contrer un nouveau règlement vraiment important. Il institue une nouvelle division du travail ; « le roy jugeant qu'il est à propos, y est-il dit, et très expédient pour le bien des affaires, que les provinces étrangères soient toutes entre les mains d'un seul de ses secrétaires d'Etat pour en faire les dépêches et expéditions qui lui seront commandées, sa Majesté a résolu de changer les départements suivant lesquels ils ont travaillé jusqu'à présent, afin de donner aux trois autres un honorable employ pour exercer tous quatre en bonne intelligence et amitié leurs charges selon la dignité d'icelles et a voulu et ordonné que désormais : Le *sieur Loménie* aura : la *maison de sa Majesté, Paris*, Isle-de-France, Orléans, Berry, Soissons et le Parlement de Navarre. Le *sieur d'Herbault* aura : tous les étrangers et outre aura dans le royaume le Languedoc, la Guyenne, Brouage, Aunis, la Rochelle et les *affaires générales des Huguenots*.

Le *sieur d'Ocquerre* aura : l'Auvergne, le Bourbonnais, le Nivernais, la Bourgogne, la Champagne, la Brie, la Picardie, la Normandie, la Bretagne et les Trois évêchés de Metz, Toul et Verdun, la Lorraine et la *Marine du Ponant*.

Et que le *sieur le Beauclerc* aura : La guerre suivant le règlement de l'an 1619 pour le dedans du royaume, mais toute entière pour le dehors, le Taillon de l'artillerie, sans qu'aucun autre des secrétaires d'Etat y ait part, et, outre cela, il aura le Poitou, la Marche, le Limousin, l'Angoulmois, la Xaintonge, le Lyonnais, le Dauphiné, la Provence et la *Marine du Levant*

Et pour le regard des fortifications, chacun en fera les Etats en ce qui sera de son département » (1).

Sur les quatre secrétaires deux se partagent la guerre et la marine, le troisième s'occupe des Huguenots et le quatrième, le plus important, a la maison du roi et Paris, c'est-à-dire l'administration centrale dans ses détails et la charge de l'ordre, au cœur même du royaume.

A côté de ces secrétaires, il convient de noter que quelques administrations sont indépendantes et placées sous l'autorité d'un fonctionnaire spécial ; ce sont les *postes et relais*, les *bâtiments du roi*, les arts et les manufactures, l'architecture, la sculpture, les tapisseries, la bibliothèque et l'imprimerie royales.

Nous sommes ainsi parvenu au terme de la première étape que les secrétaires d'Etat ont accomplie dans l'évolution que nous nous sommes proposé d'observer. Tous ont maintenant des attributions spéciales mais aucun n'a été encore détaché du département territorial, quelque restreint qu'il soit devenu pour certains d'entre eux comme, par exemple, pour celui de la maison du roi.

Au cours de la période qui nous sépare de 1789, nous allons assister à la disparition totale des départements territoriaux dans certains secrétariats et par compensation, nous observerons l'accumulation de presque toutes les affaires administratives du royaume entre les mains de ceux qui n'ont pas de provinces à administrer.

(1) Fonds de Saint-Germain 239, p. 111

CHAPITRE II

LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT DE 1661 AU 7 AOUT 1790.

LA MAISON DU ROI

Evolution des secrétariats sous Louis XIV. — La dualité Colbert-Louvois. — Sous Louis XV et Louis XVI. — Le grand secrétariat de Saint-Florentin. — Désordre momentané apporté dans la répartition des affaires par la création de la charge de Bertin. — Dénomination de « Ministère de la Maison du roi » à la veille de la Révolution. — Sa constitution. — Les quatre premiers commis. — Leurs attributions.

I. Sous le règne de Louis XIV

Dans la logique des choses, le règne de Louis XIV devait, en raison de l'activité nouvelle apportée dans les affaires du royaume, donner un nouvel essor aux secrétariats d'Etat. Mais ce développement normal est marqué par certaines caractéristiques et une direction spéciale. Deux hommes, en effet, dominent toute l'histoire de ce règne : Colbert et Louvois ; ces hommes ont absorbé presque toute l'administration de la France, l'un se réservant les affaires de l'Intérieur (1), l'autre veillant aux questions militaires

(1) Cf. Viollet. — *Op. cit.*, 261 et s.

et extérieures. Le résultat de cette dualité fut de rompre l'harmonieuse égalité d'importance que présentaient jusqu'alors les quatre hauts fonctionnaires du Gouvernement.

Colbert, primitivement Contrôleur général des Finances, avait successivement pris la direction : des Galères, de la Marine, du Commerce, des haras, des fortifications, des fournitures de vivres aux armées (1). Le règlement du 7 mars 1669 lui donna en outre : la Compagnie des Indes, les Consulats, les Manufactures, qui s'ajoutèrent aux attributions qu'il avait reçues en acquérant la charge de Duplessis Guenegaud, en février de la même année.

Le département de Colbert comprenait donc à ce moment : Paris et l'Isle-de-France, La Brie, le Soissonnais, Orléans, le Blaisois, les fortifications des dites Généralités, la Maison du roi, le Clergé, la Marine du Levant et du Ponant (2), les Galères, le Commerce, les Colonies, les haras, les pensions, les Compagnies des Indes, les Consulats. Il ne partageait l'administration intérieure de la France avec personne, si ce n'est avec le Chancelier pour la Justice et avec de la Vrillière pour les affaires de la *Religion prétendue réformée* ; c'était là la seule attribution spéciale de ce Secrétaire d'Etat qui, en outre, dirigeait un énorme département territorial (3).

(1) Cette dernière attribution lui fut enlevée en 1670, sur la plainte de Louvois.

(2) Pour l'administration seulement, le commandement était confié au Grand-amiral.

(3) « Le Contrôleur général devint ainsi peu à peu une

Le fils de Colbert, de Seignelay, succéda à son père, ayant obtenu la survivance de sa charge qu'il ne conserva pas très longtemps. En 1690 il la transmit à Ponchartrain avec tout ce que Colbert y avait réuni, moins toutefois le Contrôle général des Finances, dont Desmarets fut investi à cette date. Desmarets chercha dès lors à étendre les limites de sa fonction et il s'attribua : l'Agriculture, le Commerce extérieur par terre et par mer et après le 13 septembre 1699, les Manufactures, les Douanes, les Mines, les Monnaies de France et les matières d'or et d'argent venant de l'Etranger, la circulation intérieure des céréales et les subsistances des populations. Il s'était ainsi constitué comme un ministère économique à côté et au détriment de celui de Ponchartrain qui, finalement, se trouva réduit à la Maison du roi et à la Marine. Telle était la situation en 1715, au lendemain de la mort de Louis XIV.

II. — Sous le règne de Louis XV. — La Polysynodie

Dès le règne de Louis XV, l'activité administrative fut rapidement entravée par la présence des fameux Conseils de la noblesse qui se juxtaposaient aux secrétaires d'Etat et en paralysaient tout ce qu'ils pouvaient avoir d'action utile et féconde ; nous ne mentionnerons qu'en passant le « Conseil du dedans », qui ne pré-

sorte de Ministre de l'Intérieur doublé d'un Ministre des finances » Viollet *op. cit.* 264.

sente que fort peu d'intérêt et qui, selon l'expression originale de Saint-Simon, « ne tenait qu'à un bouton ».

Les Secrétariats n'avaient pas été, cependant, sensiblement modifiés (1) : le comte de Maurepas, succédant à Ponchartrain, avait la Maison du roi et le Clergé, le marquis de La Vrillière les affaires de la R. P. R., l'expédition des feuilles de bénéfices et d'Armonville, la Marine, les Galères, le Commerce maritime et les Colonies.

Les Conseils étaient morts de leur belle mort dès 1720 et les Secrétariats avaient repris leur rôle ancien en 1723 ; le cardinal Dubois, tout en respectant l'état de choses qu'il avait trouvé, s'était attribué, en devenant premier ministre, les Affaires étrangères et la Surintendance des postes. Mais en 1726 une modification survient, fort limitée à la vérité, qui donne à Maurepas la Marine et les Galères en même temps que le comte de Saint-Florentin succède simplement à de La Vrillière (2).

Dans ces deux départements, il ne devait survenir de modification qu'en 1750. Le nombre des secrétariats était toujours fixé à quatre, mais leur spécialisation devenait plus méthodique, le groupement de leurs attributions plus logique que par le passé. Déjà, depuis quelque temps, le département de la guerre avait

(1) Grâce à l'amitié de Saint-Simon, principal ennemi des secrétaires d'Etat, pour de La Vrillière. — Voir Viollet, *op. cit.*, 274.

(2) Brissaud. — Histoire générale du droit français. T. I, p. 820 et s.

l'administration des provinces frontières et des places fortes : Paris, les trois évêchés de Metz, Toul et Verdun, le Barrois, l'Artois, les Flandres, le Hainaut, l'Alsace, la Franche-Comté, le Roussillon, le Dauphiné, la Souveraineté de Sedan. Depuis 1749, les Affaires Etrangères n'étaient jointes à aucun département territorial, mais encore la Maison du roi, le Commerce, la Marine, les Colonies se trouvaient groupés de façon souvent plus capricieuse que logique, et cela au grand détriment de l'expédition des affaires et du rendement pratique de la machine administrative.

En 1750, survient une réforme profonde, tout à la fois heureuse et importante.

Importante, elle l'est en ce qu'elle constitue presque définitivement le Secrétariat de la Maison du roi, qui nous intéresse particulièrement comme l'ancêtre du Ministère de l'Intérieur, si bien que nous pourrions dès maintenant reporter presque exclusivement sur lui notre attention. Heureuse, elle ne l'est pas moins, car elle instituait un département civil chargé de toutes les affaires du royaume et à côté desquelles se plaçaient très logiquement toutes les provinces de l'Intérieur. Le Secrétariat de la Guerre recevait les provinces frontières, celui de la Marine les provinces maritimes et les territoires coloniaux. Telle est la composition exacte de ce Secrétariat (1) :

Comte de Florentin : « Affaires civiles intérieures, Maison du roi, clergé, affaires générales de la reli-

(1) Almanach royal, année 1750.

gion prétendue réformée, expédition à la feuille des bénéfices, les économats, les dons et brevets, la généralité de Paris (1), le Languedoc haut et bas et la généralité de Montauban, la Provence, la Bourgogne, la Bresse, le Bugey, le Valromey et Gex ; la Bretagne, le comté de Foix, la Picardie et le Bourbonnais ; la généralité de Tours, l'Auvergne (qui comprend la généralité de Riom). La généralité de Moulins (qui comprend le Bourbonnais), le Nivernais et la Haute-Marche ; Limoges (qui comprend l'Angoumois et la Basse-Marche) ; la Navarre, le Béarn, le Bigorre et le Nébouzan ; la Guyenne haute et basse (ce qui comprend les intendances de Bordeaux et d'Auch) ; la Normandie (qui comprend les généralités de Rouen, Caen et Alençon) ; la Champagne et la partie de la Brie qui dépend de la généralité de Châlons, la ville et la généralité de Lyon, le Berry ».

Dès 1761, ce territoire fut augmenté de : « Soissons, Orléans (avec la partie de la Perche qui en dépend), le Poitou, la Rochelle (qui comprend la Saintonge), le pays d'Aunis, Brouage, les îles de Ré et d'Oléron » (2).

Malgré l'énorme besogne qui, semble-t-il, devait incomber au secrétariat de la Maison du roi — c'est ainsi qu'on le désigne dès cette époque — le personnel en était assez limité.

(1) Moins la ville qui dépend de la guerre en raison des fortifications jusqu'en 1757.

(2) Almanach national, 1761.

Il comprenait quatre premiers commis à peu près analogues, au point de vue de la considération dont ils étaient l'objet et de la situation matérielle dont ils jouissaient, à nos directeurs actuels de Ministère. Mesnard de Thouzy recevait un traitement de 28.000 livres et était chargé de la Maison du roi, hôtel du roi, chambre du roi, écurie du roi, clergé de la Cour, écuries du roi, imprimerie et bibliothèque royales.

Le second commis, Nogaret, ne recevait que 25.000 livres. Ses bureaux s'occupaient de la feuille des bénéfices et des éconômats, des pensions, de toute une série de provinces.

Le troisième, Sylvestre, était chargé des *affaires de la religion prétendue réformée* et des *Etats provinciaux*; il recevait 7.000 livres.

Le quatrième, le sieur Adam, expédiait les affaires du clergé, des Académies royales, et reçut jusqu'en 1774, 14.500 livres. A cette date, le quatrième bureau fut supprimé et ses attributions furent confiées au premier bureau, Maison du roi (1).

III. Le département économique de Bertin

En 1764, quelques modifications sont apportées dans cette organisation.

Bertin reprend le département de Berryer, dont la

(1) L'édit de tolérance ne fut pris qu'en 1787, mais l'état de l'opinion et les dispositions du pouvoir avaient enlevé déjà beaucoup de son importance aux affaires religieuses.

charge avait été supprimée lors de la réunion de la marine et de la guerre ; ce nouveau département comprenait : la Compagnie des Indes, le commerce, les manufactures de coton, mousselines et étoffes à imitation des Indes, manufactures de porcelaines, agriculture, mines, navigation intérieure, canaux faits et à faire, carrosses publics, fiacres, cochers, messageries et autres voitures publiques, roulage, petits postes, dépôt de collections de Chartes, manuscrits et imprimés, loteries existantes, leur établissement et emploi (à l'exception de l'Ecole militaire). Echange de la principauté de Dombs et ses suites.

D'Averdy, contrôleur général des finances, conservait, à côté du Trésor royal, les parties casuelles, la direction des fermes, le clergé, le commerce intérieur et extérieur par terre, les pays d'Etat, les monnaies, les Parlements du royaume, les ponts et chaussées, turcies et levées, barrage et pavés de Paris, manufactures et octrois des villes, dettes des communautés, ligues, mines, la Caisse générale des amortissements (1).

Enfin, Bertin avait joint à son département une grande partie des provinces précédemment attribuées à Saint-Florentin : la Guyenne haute et tout ce qui comprend les généralités de Bordeaux et Auch, la Normandie, qui comprend les généralités de Rouen, Caen et Alençon et la partie de la province du Perche qui dépend de la Généralité d'Alençon. La Champagne

(1) Almanach royal, 1764.

et la partie de la Brie qui dépend de la généralité de Chalons, la principauté de Doms, la ville et la généralité de Lyon, le Berry.

Comme on le voit, cette répartition était due beaucoup plus à des caprices personnels et à des préférences de moment, qu'à la nécessité des choses ; dans le département de d'Averdy nous trouvons le clergé à côté du trésor, des monnaies et des Parlements, dans celui de Bertin, le commerce, dans celui du contrôleur, le commerce également. Enfin, chose plus défectueuse, une grosse part des provinces était enlevée de sa place naturelle et séparée une fois encore pour être réunie à un autre département que celui qui allait devenir l'intérieur(1).

Aussi cette répartition fut-elle de courte durée ; le département de Bertin fut supprimé quelques années après sa création et le comte de Saint-Florentin put reconstituer son département comme auparavant.

IV. — Le Secrétariat De la Maison du Roi à la veille de la Révolution

En 1789, nous ne trouvons guère que des changements de personnes ; de Villedeuil a succédé à Saint-Florentin, sans qu'il y ait rien de modifié dans les services qu'il en avait reçus ; le Contrôle Général des

(1) Voir Brissaud. — Histoire générale du droit français, t. I, p. 832 et s ; et Esmein. — Cours élémentaire de droit français, p. 448 et s.

Finances a conservé les Ponts et Chaussées, les municipalités, les hôpitaux, les prisons, la mendicité, les établissements de charité, la distribution des remèdes, les mines et les messageries ; assemblage fort critique, sans doute, mais qui dix ans plus tard n'aura pas laissé beaucoup de traces.

L'organisation intérieure de la « Maison du roi » n'est pas elle-même sensiblement modifiée. Comme nous l'avons remarqué, les *affaires de la religion prétendue réformée* ont disparues, mais nous trouvons toujours quatre premiers commis et quatre bureaux : 1° la Maison du roi proprement dite ; 2° la feuille des bénéfices et la régie des biens des religionnaires fugitifs, les Etats provinciaux, les Parlements et autres tribunaux de justice, les intendances, les gouvernements, le régime et la police ecclésiastiques, l'administration municipale ; 3° la Ville de Paris, les affaires générales du clergé, les affaires de la noblesse, les survivances et les sauf-conduits, les lois de prestation et « en général toutes les demandes et affaires qui concerneront les particuliers sans aucun rapport direct à l'administration ; 4° Toutes les demandes et affaires tant relatives à l'administration générale que concernant les particuliers, dans les provinces du département » (1).

Enfin le « secrétaire du ministre » — c'est la première fois que le mot est employé officiellement — dirige une sorte de bureau du cabinet ; il est chargé : de l'envoi des placets et mémoires, des brevets des

(1) Almanach royal, 1789.

maîtres des postes, de la correspondance générale, de la signature des expéditions du sceau, les affaires qui n'ont pas de département fixe, toutes les affaires qui concernent le secrétariat.

A côté de ce personnel, nous rencontrons quelques fonctionnaires ou auxiliaires détachés : le premier secrétaire du roi, Pouteau, Leschevin de Précourt, garde du dépôt de la Maison du roi (1), et Chevin, conseiller à la Cour des Aides, généalogiste des ordres du roi, sorte de chancelier dont le titre était le suivant : « Commissaire pour certifier à sa Majesté les preuves de noblesse des sous-lieutenants de ses gardes du corps et des gentilshommes de sa maison » (2).

Telle fut dans le détail l'organisation du ministère de la Maison du roi au lendemain même de la Révolution ; « ainsi le lent travail des siècles, plutôt qu'une conception philosophique, élabora chez nous les linéaments de cette classification rationnelle et systématique des ministères, qui au commencement du XIV^e siècle, s'imposera à l'attention de Metternich et provoquera son admiration, qui en 1847, sera pour

(1) « Outre tous le titres d'Etats concernant les grands officiers de la Maison du roi et autres, le dépôt renferme tous les originaux des édits, déclarations, lettres-patentes, enregistrés dans les Cours, les minutes des arrêts des Conseils et tout ce qui a rapport à la ville et à la généralité de Paris et à celles de Limoges, Soissons, Orléans, Poitiers et la Rochelle. » *Almanach royal*, 1789.

(2) Cf. Brissaud, *op. cit.*, t. I, p. 835 et s. et Dupriez : *Les Ministres*, t. II, p. 249-253.

bien peu de temps introduite à Rome par un *motu proprio* du Pape Pie IX et se propagea avec des modifications diverses, à travers l'Europe et jusqu'au Japon » (1).

(1) Viollet, *op. cit.*, p. 287.

DEUXIÈME PARTIE

LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DU 7 AOÛT 1790
AU 10 VENDÉMAIRE AN IV

CHAPITRE PREMIER

LE MINISTÈRE AVANT LA LOI DU 25 MAI 1791

Dénomination de « Ministère de l'Intérieur ». — Organisation intérieure. — Les départements remplacent les provinces et sont répartis entre les divers bureaux. — Retour momentané à l'administration par circonscription.

Le Ministère de la Maison du roi est maintenant dirigé par le comte de St-Priest, mais peu de choses sont changées dans son administration. Cependant, nous devons marquer la date du 7 août 1790, bien qu'elle n'ait qu'une importance superficielle. A cette date, un décret portant réduction des dépenses, donna pour la première fois le nom de *Ministère de l'Intérieur* à ce qui était autrefois le Secrétariat d'Etat de la Maison du roi et que l'on appelait, depuis quelques années déjà, Ministère de la Maison du roi.

L'organisation intérieure a subi quelques modifications dont la principale n'est que la conséquence de la

création des départements ; il n'est plus question de provinces, mais chose curieuse, la répartition des attributions entre les bureaux du Ministère de l'Intérieur, est en quelque sorte calquée, sur la répartition, qui était faite en 1650, de l'administration des provinces, entre les secrétariats. Nous voyons même disparaître un moment la nomenclature des affaires spéciales qui, en 1789, nous rappelait de très près le tableau actuel d'un ministère ; nous ne trouvons plus dans les attributions de trois premiers commis, sur cinq, qu'une liste de départements. En voici le détail :

M. de la Chapelle. — La Maison du roi.

M. Etienne. — L'Expédition des affaires générales des départements des Basses-Alpes, de l'Ardèche, des Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Or, Gard, Haute-Garonne, Hérault: Haute-Loire, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Marne, Haute-Marne, Pyrénées-Orientales, Rhône, Loire, Tarn, Var, Saône-et-Loire, Yonne.

M. Pétigny de St-Romain. — L'Expédition des affaires générales des départements de l'Ariège, Calvados, Charente, Charente-Inférieure, Côtes-du-Nord, Dordogne, Eure, Finistère, Gers, Gironde, Ile-et-Vilaine, Landes, Loire-Inférieure, Manche, Morbihan, Orne, Hautes-Pyrénées, Basses-Pyrénées, Seine-Inférieure, Deux-Sèvres, Vendée, Vienne.

M. Jurim. — L'Expédition des affaires générales des départements de l'Aisne, Allier, Cantal, Cher, Corrèze, Creuse, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret, Maine-et-Loire, Mayenne,

Nièvre, Orne, Paris, Puy-de-Dôme, Sarthe, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Somme, Haute-Vienne.

M. Comyn, Premier commis et secrétaire du Ministre. — Le renvoi des Mémoires et Placets, brevets des Maîtres de Postes, correspondance générale, signature des expéditions du sceau, expédition des affaires qui n'ont point de département fixe, toutes les affaires qui concernent le secrétariat.

M. Pouteau, Premier secrétaire du Ministre. — *Dépôt des Minutes du Département.*

M. Leschevin de Précourt. — Garde du dépôt de la Maison du roi, au Vieux-Louvre (1).

Il convient de remarquer que les départements frontières ne sont pas compris dans les diverses énumérations de bureaux ; la raison en est qu'ils ressortissent encore au Ministère de la Guerre.

(1) Almanach Royal, 1791.

CHAPITRE II

LA LOI DU 25 MAI 1791

I. — La discussion parlementaire

Le projet Desmeuniers. — Il comprend dans le ministère de l'intérieur toute l'administration civile de la France. — Critique du député Moreau. — Critique du député Anfon. — Hostilité de l'Assemblée Constituante pour les Directeurs Généraux. — Nouvelle intervention d'Anfon sur cette question. — L'Assemblée Constituante décide la création d'un Ministère des finances.

La Constituante, dans son formidable travail d'organisation constitutionnelle et administrative, avait commencé par la base, elle avait conçu les membres avant le cerveau de ce nouveau corps. Déjà les départements, les districts, les municipalités, avaient vu le jour ainsi que le Corps législatif ; mais à côté du Roi sans pouvoir ni autorité, il manquait un organe central pour compléter l'Exécutif. Cet organe qui devait assurer l'exécution, par les corps locaux, des décisions législatives, provoquer et préparer ces décisions, ce devait être un ministère.

Cette préoccupation se fit jour dans l'Assemblée, vers la fin de 1790, époque à laquelle le Comité de

constitution fut chargé d'élaborer un projet de décret. Le Comité avait terminé ses travaux dès le mois de février 1791 et le député Desmeuniers était chargé de rapporter en son nom. Voici comment il s'exprimait à la séance du 7 mars 1791 : (1)

« Le Ministre de l'Intérieur a longtemps fixé notre attention ; nous avons senti que le maintien de l'organisation de tout le royaume dépend en quelque sorte de cette partie du Ministère (2) ; qu'il faut y placer les moyens d'assurer la liberté, la tranquillité et la prospérité publiques, mais la multiplicité de fonctions qu'il serait nécessaire d'accorder au Ministre de l'Intérieur est effrayante.

Cette multiplicité de fonctions et le danger qu'il y aura toujours de ne pas rencontrer des hommes qui puissent porter un pareil fardeau, ont conduit le Comité à une disposition qui semble réunir des avantages de tous les genres. Nous nous proposons de partager en cinq divisions les fonctions du département de l'Intérieur et de confier chacune de ces divisions, sous les ordres du Ministre, à un Directeur Général responsable et nommé par le Roi.

Nous ne le dissimulons pas, les corps administratifs ont été abandonnés à eux-mêmes, depuis leur forma-

(1) *Moniteur Universel*, 10 mars 1791. Archives parlementaires, 1re série, volume XXIV, page 627 et s.

(2) « Les premiers agents du pouvoir exécutif, disait Mirabeau le 7 novembre 89, sont nécessaires dans toute Assemblée législative ; ils composent une partie des organes de son intelligence ». Archives parlementaires, 1re série, volume IX, p. 710.

tion, parce que le Ministre n'a pas su, n'a pas voulu, ou si l'on aime mieux, n'a pas pu les guider et les contenir (1).

Il faut que la confusion, qui à la longue perd tout, ne puisse s'établir ; il est donc indispensable de répartir l'administration intérieure dans des divisions particulières, subordonnées séparément à un agent qui éclaire le ministre d'une manière complète. C'est, en effet, le seul moyen qu'on puisse donner à celui-ci, pour saisir et gouverner ensemble. Le rapport des corps administratifs jouissant dans leur ressort d'une grande considération et d'un grand pouvoir, doit avoir lieu par des intermédiaires qui jouissent eux-mêmes de quelque considération, qui aient le pouvoir de faire le bien et qui peuvent répandre la lumière sans perdre leur temps à consulter un ministre, les jours qu'il ne faudra pas, ou à lui demander sa signature sur une lettre qu'il n'entendra pas ; il faut donc les tirer de la classe des premiers commis, les rehausser dans l'opinion par la nomination royale, leur donner les moyens d'agir promptement, les intéresser, par la gloire et par la crainte, au succès de leurs travaux, et pour cela leur permettre de faire exécuter les détails et

(1) « Le monarque, disait Necker, devait remplir la mission exécutive qu'on lui imposait à l'aide d'agents dégagés envers lui de toute espèce de liens, des liens de la reconnaissance, parce qu'ils n'étaient pas de son choix, des liens de la subordination, parce qu'ils tenaient leur pouvoir du peuple, et des liens de l'espérance, parce que le roi ne pouvait rien pour eux ». Necker : Du pouvoir exécutif dans les Grands Etats, volume VIII, p. 491.

leur permettre de tenir une partie de la correspondance d'instruction que le roi et le ministre surveilleront et dirigeront en chef ».

Il proposait, en concluant, de donner au Ministre de l'Intérieur les attributions suivantes :

1° De faire parvenir toutes les lois aux corps administratifs.

2° D'exécuter et de faire exécuter tous les ordres du roi, les lois relatives aux objets compris dans les divisions ci-dessus et particulièrement de surveiller par lui-même l'exécution des lois relatives à la sûreté et à la tranquillité de l'intérieur de l'Etat.

3° De correspondre avec les corps administratifs, de les rappeler à leurs devoirs, de les éclairer sur les moyens de faire exécuter les lois, à la charge de s'adresser au corps Législatif, dans tous les cas où elles auront besoin d'interprétation.

4° De rendre compte tous les ans au Corps Législatif de l'état de l'Administration générale, des abus qui auraient pu s'y introduire, et en particulier de la conduite des membres des corps administratifs et des municipalités.

Comme on le voit, c'est un programme assez vaste bien que vague et imprécis en bien des points. Cependant, il serait difficile de se faire une idée exacte du travail colossal que Desmeuniers proposait d'imposer au nouveau Ministre, si l'on n'entrait dans le détail de l'organisation projetée de ce département qui actuellement en forme huit. Les diverses affaires étaient classées dans cinq sections dirigées chacune

par un Directeur Général nommé par le roi, comme le dit le Rapporteur, et responsable devant lui, savoir :

Première section : Les détails relatifs au maintien du régime Constitutionnel, touchant les assemblées de communes, par communautés entières ou par sections. Les assemblées primaires et les assemblées électorales : Le corps administratif des municipalités, la force publique intérieure, la constitution civile du clergé, l'instruction et l'éducation publiques ; sans néanmoins que de la présente disposition on puisse jamais induire que les questions définitives sur la validité des élections et sur l'activité et l'éligibilité des citoyens puissent être soumises au jugement du pouvoir exécutif.

Deuxième section. — Les détails relatifs à l'assiette des contributions directes et à leurs répartitions

Ceux, relatifs au recouvrement, dans les rapports des contribuables avec leur percepteur, et dans les rapports de ce dernier avec le receveur du district.

Enfin la surveillance, tant des dépenses d'administration, d'utilité générale, que des dépenses locales, qui pourront être autorisées par la législature dans les départements.

Troisième section. — Les détails relatifs à la perception des contributions indirectes, à l'inspection des percepteurs des contributions, à l'inspection des monnaies, et de tous les établissements, taxes, régies et entreprises qui rendront une somme quelconque au trésor public.

Quatrième section. — Les détails relatifs à la direction des travaux pour la confection et l'entretien des routes, ponts, canaux, ports de commerce, et autres ouvrages publics, qui seront autorisés par les départements (1).

A la conservation de la navigation et du flottage sur les rivières et au passage sur les bords.

A celle des bâtiments et édifices publics tels que prisons, églises, presbytères, maisons d'arrêt, maisons de correction et prisons. Les détails relatifs aux hôpitaux, établissements de charité, ateliers de charité et à la répression de la mendicité et du vagabondage.

Cinquième section. — Les détails relatifs à la conservation et administration économique des forêts nationales, domaines nationaux et autres propriétés publiques produisant ou pouvant produire des sommes au trésor public. Enfin ceux relatifs à l'agriculture, aux produits des pêches sur les côtes, et les grandes pêches maritimes, à l'industrie, aux arts et inventions, fabriques et manufactures, au commerce de terre et de mer, ainsi qu'aux primes et encouragements qui pourront avoir lieu pour ces divers objets (2).

Un tel projet n'était pas au-dessus de toute critique. Il confiait au Ministre de l'Intérieur : les finances, l'instruction publique, les travaux publics, l'agriculture, le

(1) Ce service en dépit du décret du 25 mai ne devait être réuni à l'intérieur que le 18 août 1791.

(2) Cf. Archives Parlementaires, 1^{re} série, vol. XXIV, p. 627 et s.

commerce, intérieur, extérieur et maritime, l'assistance. et en outre, tout naturellement d'ailleurs, l'administration générale, les élections, la police. On remarqua tout d'abord le manque d'équilibre qui aurait existé entre un pareil organisme placé à côté et sur pied d'égalité avec un ministère des colonies. Cette étrangeté faisait dire au député Moreau : (1)

« Les colonies, supposées en départements pour les comparer à ceux du royaume, pourraient faire 18 départements, c'est-à-dire moins du quart du nombre des départements du royaume et cependant le comité de constitution qui a donné le soin de 83 départements à l'un des 5 directeurs sous le Ministre de l'Intérieur et qui ne compte véritablement que pour le cinquième de ce ministre, pense qu'avec moins du quart de ce cinquième ou moins d'un vingtième au total on peut faire un ministère des colonies. Le Comité de Constitution, non content d'avoir réuni au département de l'Intérieur proprement dit, le département des finances, a encore été dépouiller d'autres ministères comme pour accumuler tout sur un seul point ; c'est ainsi qu'il a attribué au Ministre de l'Intérieur le commerce maritime et les pêches qu'il enlève aussi à l'ancien département de la Marine et des Colonies. Je demande s'il est rien d'aussi choquant qu'une disposition qui veut que le Ministre de l'intérieur du royaume de France ait dans ses détails le commerce maritime de l'Inde.

Le mot pêche maritime ne choque pas moins que

(1) Moreau dit St-Méry.

celui de commerce maritime lorsqu'il faut le faire rapporter au Ministre de l'Intérieur avec lequel la pêche ne saurait avoir aucun rapport immédiat » (1).

Ce raisonnement est peut-être spécieux, mais il montre bien cependant la disproportion que nous signalions et dont on chercherait en vain la raison.

Le projet fut en outre attaqué fort justement au sujet des finances et de l'instruction publique.

Il était en effet anormal de ne pas laisser à l'administration des finances une certaine autonomie. Elle forme, en effet, un tout complet et bien défini et aucune raison de logique ne semble devoir leur imposer aucune réunion, aucune confusion avec d'autres services. Le député Anfons se fit en la séance du 10 Avril, le défenseur de cette opinion qu'il n'eut pas de peine à faire partager par la majorité de ses collègues (2)

« La première division, disait-il, qui se présente naturellement dans les fonctions attribuées au Ministère de l'Intérieur, c'est d'en séparer totalement ce qui a rapport aux contributions, d'autres branches des revenus publics. C'est une vieille erreur de croire qu'il y ait une grande analogie entre les fonctions du pouvoir exécutif à cet égard et les autres objets d'administration intérieure, surtout depuis que ladite division des pouvoirs a réservé au corps législatif le droit de rendre tous les règlements, en matière de

(1) Archives Parlementaires 1^{re} série volume XXIV p. 652. — Moniteur universel, 11 avril 1791.

(2) Archives Parlementaires, 1^{re} série, vol. XXIV, page 689 et s. — Moniteur Universel, 12 avril 1791.

contribution, de commerce, d'agriculture et de tout ce qui a rapport à l'administration du royaume et surtout relativement aux dépenses de cette nature. Celui qui serait chargé de faire exécuter ces lois en matière de contribution publique n'aurait plus de rapports très habituels avec celui qui sera chargé de faire maintenir les établissements publics et politiques dans leur état constitutionnel ; ce serait au comité de trésorerie qu'il serait obligé de s'adresser pour le paiement. Ce sont des lois diverses à faire exécuter, ce sont même des connaissances de détail tout à fait différentes, qu'il est possible de scinder partiellement, très rare de réunir et utile d'exercer séparément, la surveillance d'une maison d'éducation ou d'un hôpital, les constructions publiques, les grandes routes, les canaux, tout cela est étranger aux devoirs d'un ministre chargé de faire arriver au trésor public les revenus de l'Etat. Si vous compliquez, vous partagez l'attention du Ministre, qui se perd dans les détails étrangers les uns aux autres et ne peut plus suivre la chaîne de ses devoirs, qu'une division raisonnable rend plus aisés à remplir ; vous détruisez la rapidité de l'action sur les corps administratifs qui deviennent si nécessaires ; vous retardez l'exécution de vos nombreux décrets.

« Le comité était beaucoup plus excusable d'avoir donné à l'instruction publique une place insuffisante. On ne s'était jamais occupé de la prospérité intellectuelle du pays que pour la redouter et le soin en avait été laissé au clergé, qui avait un intérêt direct à prolonger le plus possible l'ignorance du peuple. Les hommes, comme Desmeuniers, considéraient comme

une innovation nécessaire mais suffisante d'inscrire dans les attributions de la première section « L'instruction et l'éducation publiques. »

Nombreux étaient ceux de leurs collègues, qui avaient une idée plus exacte des besoins nouveaux de la Nation et qui ne voulaient pas d'un essai mesquin d'une des mesures les plus urgentes. Ce fut encore Anfon qui développa en ces termes leur opinion à la séance du 13 avril (1) :

« C'est aussi avoir fait un grand pas, que d'avoir ôté au ministre de l'intérieur ce fardeau trop au-dessus de ses forces, s'il était ajouté à tant d'autres (2). Il lui reste toute l'administration générale, les assemblées politiques, l'envoi des lois aux corps administratifs, le commerce intérieur, les manufactures, l'agriculture, les établissements et constructions publiques, et enfin tout ce qui, dans notre constitution actuelle, sera relatif à l'exécution des lois administratives. C'est un beau et grand ministère, les objets en sont bien analogues, et un seul homme pourra sans témérité en répondre, quand on en aura séparé, comme je vais le proposer, une partie qui jusqu'à présent a été mise presque à l'écart par l'insouciance des gouvernements, qui dans le nôtre devient à mes yeux une fonction neuve, étendue, importante, laquelle enfin dans mon opinion, peut être regardée

(1) Archives parlementaires, 1^{re} série,, vol. XXV, pages 11 et 1. Moniteur universel du 15 avril 1791.

(2) Anfon fait allusion à la création décidée du Ministère des Contributions et Revenus publics.

comme le premier des ministères : c'est l'Instruction Publique.

Tout cela, me dira-t-on, fera partie des fonctions du Ministère de l'Intérieur et c'est là ce dont je me plains ; c'est cette confusion de fonctions sans analogie, qui empêche de classer les hommes et de les mettre à leur véritable place. Je sais que les corps administratifs réunissent tous les objets, mais ils ont aussi la faculté de classer les matières entre leurs membres, et d'ailleurs c'est pour éviter la confusion parmi eux-mêmes, qu'il est bon de diviser habilement les détails entre plusieurs ministres correspondant avec eux. Qu'y a-t-il de commun entre la construction d'une chaussée, la perception d'une contribution, les grandes idées qu'entraîne tout ce qui tient à une éducation vraiment nationale ? Celui qui fera construire de superbes routes, peut fort bien être étranger aux finances et celui-ci incapable de s'élever jusqu'aux institutions qui sont une si vaste portion de l'administration. Considérez combien il serait intéressant, surtout dans ce moment, qu'un tel homme se dévouât tout entier à faire concourir ensemble toutes les institutions à l'instruction publique sans laquelle vos lois ne pourront avoir de durée, ne laissez pas votre ouvrage imparfait, formez une génération digne de concevoir les grands principes sur lesquels notre législation politique a été fondée. Donnez enfin un grand exemple de plus à l'Europe entière en environnant vos lois de tout ce qui peut influencer l'instruction générale.

Malgré l'argumentation fort éloquente d'Anfon,

des considérations diverses, principalement des raisons d'économie, devaient faire obstacle à ce vœu, ainsi que nous le verrons par la suite.

Ainsi modifié par une scission en trois départements, le projet n'avait pas encore toutes les faveurs, il y avait encore un point noir, qui éveillait les inquiétudes de l'Assemblée : les directeurs généraux. Déjà les ministres n'étaient pas sympathiques et on ne les accueillait dans la nouvelle constitution que retrécis dans leur pouvoir par la responsabilité devant le Corps législatif ; on craignait de voir reparaître sous le nom de Directeurs généraux des fonctionnaires ne relevant que du roi et disposant d'une autorité beaucoup plus grande que ne le comporte un emploi de chef de bureau ou de service. Anfon disait, en effet, au début de son discours du 10 avril :

« On dirait que le Comité de constitution ne l'a accablé de tant de fonctions que pour avoir l'occasion de lui donner cinq adjudants sous le nom de directeurs généraux dont l'existence me paraît devoir être absolument étrangère au corps législatif qui ne doit connaître que le ministre nommé par le roi et responsable à sa place. La double responsabilité du Ministre et du Directeur général proposée par le comité me paraît inconstitutionnelle, illusoire et injuste. Inconstitutionnelle, puisque la législature ne peut ni ne doit donner la consistance qui naîtrait de la responsabilité à des agents secondaires dont l'importance ramènerait cet ancien et dangereux empire des bureaux ; illusoire, puisque le ministre, jusque dans le labyrinthe inextricable d'une double responsabilité, le ministre

réporterait les fautes sur le directeur et le directeur sur le ministre ; injuste enfin, puisque le ministre ne nommant pas lui-même les chefs de ses bureaux et ceux-ci devenant par là beaucoup moins dépendants, il serait trop dur ainsi de rendre un ministre responsable des fautes des directeurs généraux, commissaires du roi, qui deviendraient les véritables ministres sous un autre nom. Ils parviendraient aisément à faire du Ministre de l'Intérieur une machine inutile, une vaine représentation ou, si quelquefois un homme de génie est appelé à ce ministère, alors ce serait une espèce de premier ministre, qualité que vous voulez avec raison proscrire, autorité que, prudemment, vous devez redouter » (1).

L'orateur nous montre bien à quel point était suspect l'exécutif aux yeux des constituants : Ils ne voyaient pas encore ce que le temps et l'expérience leur démontra : la nécessité de ce premier ministre dont ils avaient tant peur, qui doit, dans un grand pays comme le nôtre, gouverner sous le contrôle de la nation ou de ses représentants ; ils considéraient trop l'organisme qu'ils créaient comme devant marcher de lui-même sans entraves ni heurts, ils n'entre-voient pas, dans la lutte des partis, la nécessité ou d'un arbitre ou d'un chef émané du plus fort.

Mais Anfon ne prévoyait pas les déféctuosités du régime qu'il désirait créer, il connaissait merveilleusement les défauts de celui que l'on se proposait de remplacer ; il disait, en effet, encore le même jour :

(1) Archives parlementaires, 1^{re} série, vol. XXIV, p. 627.

« C'est à cette classification (1) que je mets la plus grande importance, car c'est l'ancienne confusion d'objets hétérogènes qui rendait autrefois les ministres dépendants de leurs bureaux qui, en les surchargeant d'occupations dont les principes n'étaient pas analogues, les conduisaient à tout décider précipitamment et superficiellement. »

Et il donnait immédiatement le remède qui lui paraissait efficace : « La certitude de leur marche, la facile exécution des lois, l'expédition des affaires, la simplicité dans les comptes, dépendent absolument d'une bonne division des matières. J'ajoute même que les erreurs deviennent alors moins excusables, que la responsabilité est plus sûre, plus juste et moins dangereuse, car, enfin, nous devons prévenir jusqu'aux fautes du pouvoir exécutif. »

Telle était la thèse des opposants au projet du comité qui, certes, dans son ensemble ne péchait ni par la logique ni par l'exagération. « Chaque division peut occuper un homme tout entier », disaient-ils, sans se douter, sans doute, qu'un siècle plus tard l'activité de huit ou neuf leur suffirait à peine.

Quel fut le résultat pratique de ce débat ? Les Finances formèrent, selon le vote de l'Assemblée, un ministère spécial. L'Instruction publique n'en fut pas encore jugée digne ; cependant on inséra dans le texte du décret la mention « provisoirement ». Ce fut une

(1) La scission en trois départements du Ministère proposée par le comité, savoir : Intérieur, Finances, Instruction publique.

demi satisfaction, mais le vœu d'Anfon devait attendre quarante ans avant sa légitime satisfaction.

II. — Les dispositions de la loi du 25 Mai 1791

Rôle constitutionnel qu'elle attribue au Ministère de l'Intérieur : Rôle de transmission, maintien de la Constitution, sûreté de l'Etat, exécution des lois, correspondance avec les corps administratifs, répartition des affaires entre les divisions et les bureaux.

Le décret-loi du 25 mai 1791 est le statut fondamental de notre Ministère de l'Intérieur. Il contient l'énumération de ses attributions administratives et constitutionnelles qui sont :

1° De faire parvenir toutes les lois au corps administratif ;

2° De maintenir le régime constitutionnel et les lois touchant les assemblées des communes par communautés entières ou par sections, les assemblées primaires et les assemblées électorales, les corps administratifs et les municipalités, la constitution civile du clergé et « *provisoirement* » l'instruction et l'éducation publiques ; sans que la présente disposition puisse jamais induire que les questions sur la régularité des assemblées et la validité des élections ou sur l'activité et l'éligibilité des citoyens puissent être soumises au jugement du pouvoir exécutif ;

3° Il aura la surveillance et l'exécution des lois relatives à la sûreté et à la tranquillité de l'intérieur de l'Etat ;

4° Le maintien et l'exécution des lois touchant les mines, minières et carrières, les ponts et chaussées et autres travaux publics, la conservation de la navigation et du flottage sur les rivières et du halage sur les bords ;

5° La direction des objets relatifs aux bâtimens et édifices publics, aux hôpitaux, établissemens et ateliers de charité, à la répression de la mendicité et du vagabondage ;

6° La surveillance et l'exécution des lois relatives à l'agriculture, au commerce de terre et de mer, aux produits des pêches sur les côtes et des grandes pêches maritimes, à l'industrie, aux arts et inventions, fabriques et manufactures, ainsi qu'aux primes et encouragemens qui pourraient avoir lieu sur ces divers objets ;

7° Il sera tenu de correspondre avec les corps administratifs, de les rappeler à leurs devoirs, de les éclairer sur les moyens de faire exécuter les lois, à la charge de s'adresser au corps législatif dans tous les cas où elles auront besoin d'interprétation ;

8° De rendre compte tous les ans au corps législatif de l'état de l'administration générale et des abus qui auraient pu s'y introduire ;

9° Il soumettra à l'examen et à l'approbation du roi les procès-verbaux des conseils des départemens, conformément à l'article 5, de la section troisième, du décret sur les assemblées administratives » (1).

(1) « En 1791, nous dit M. Viollet, lorsqu'on constitua les Ministères que j'appellerai modernes, on fit comme un

C'était à peu près le texte du comité.

Valdec de Lessart reçut la mission de mettre en pratique ce vaste programme et de régler l'outil compliqué dont il devait se servir le premier. Il organisa une dizaine de bureaux répartis en cinq divisions, évoluant ainsi entre les limites qui lui étaient fournies d'une part par le projet Desmenniers et d'autre part par le décret du 25 octobre 1791, limitant à 506.420 livres la dotation du département.

La première division comprenait :

La correspondance, avec tous les départements de la République, relative à l'exécution des lois, à la sûreté des personnes et des propriétés, au service et à l'emploi des gardes nationales sédentaires, à la salubrité et à tout ce qui tient à l'ordre public.

Les postes et messageries nationales.

L'examen des demandes des corps administratifs et municipalités tendant à être autorisés à faire des acquisitions d'emplacements pour l'établissement des administrations et autres usages publics, tels que maisons d'arrêt, de justice, de réclusion, de fers de détention, et leur envoi au corps législatif.

Les demandes de poudre de guerre par les municipalités.

Bureau des émigrés. — Le citoyen Malandre, directeur :

bloc du contrôle général et du département de la Maison du roi, et on coupa ce bloc en deux pour en faire le Ministère des contributions et revenus publics (plus tard des finances) et le Ministère de l'Intérieur », *op. cit.* 291.

La correspondance avec les départements relative-
ment à l'exécution de toutes les lois concernant les
émigrés, les déportés et les rebelles, en ce qui touche
les personnes et les biens.

Bureau des hôpitaux. — Régime administratif des
hôpitaux. La Maison Nationale des Invalides.

Elle avait à sa tête le citoyen Alexandre Rousselin.

La deuxième division, dirigée par le citoyen Guil-
laume-Charles Faipoult (Maison de l'Intérieur), avait :

Les expéditions de toutes les ordonnances. Les
pensions ecclésiastiques. Les dépenses du culte catho-
lique. Les secours provisoires aux fonctionnaires pour
les pensions non recréées. Le paiement de la gendar-
merie nationale, les affaires relatives aux billets de
secours, de confiance, ou aux assignats démonétisés.
Les relais, les maîtres de postes. Les demandes en
pensions, gratifications et secours. Les secours aux
départements qui ont souffert de l'invasion des enne-
mis ou de la fureur des rebelles. Les secours aux
français expulsés d'Espagne, aux patriotes Corses,
aux Liégeois, Belges et Mayençais, aux Acadiens, aux
Hollandais réfugiés. Les secours aux blessés du
10 août 1792. Et enfin, les secours aux familles des
militaires et marins au service de la République.

La troisième division. — Le citoyen Bayard, comme
directeur, recevait :

La correspondance relative à l'éducation et à l'en-
seignement du public. Les sciences, arts, académies

et spectacles. Les bibliothèques nationales. Le Muséum national. Les encouragements accordés aux artistes. La commission des monuments. Les édifices et monuments publics. Les opérations relatives aux poids et mesures. Les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de la Savonnerie. L'administration des Tuileries, du Louvre et de ses dépendances ; celle des Maisons nationales situées hors de Paris et dépendant cependant, de la liste civile. Le garde-meuble.

La quatrième division. — Le citoyen Camus :

Les travaux publics et constructions quelconques à la charge de la nation. Les carrières. Les forges et usines. Les ports maritimes. La navigation intérieure. Les ponts et chaussées et irrigations. La distribution des secours accordés aux ateliers de charité.

Enfin la *cinquième division*. — Le citoyen Guillaume :

Tout ce qui concerne les progrès et l'amélioration de l'agriculture. Les dessèchements et défrichements. Les écoles vétérinaires et épizooties. Le commerce intérieur. Les fabriques et manufactures, ainsi que tous les arts utiles. Les demandes en récompenses relatives à la perfection de l'industrie nationale. Les brevets d'invention. La suite des affaires concernant l'ancienne administration du commerce. La formation des comptes des subsistances fournies par le Gouvernement, en 1789-1790, et années antérieures. L'ancienne Compagnie des Indes.

Bureau de correspondance des commissaires envoyés

occasionnellement dans les départements. — Le citoyen Franqueville.

Bureau des archives et envois. — Le citoyen Marc-Etienne Duterrage :

Le dépôt des procès-verbaux des Conseils généraux de département. L'état des impressions des lois et autres objets relatifs à leur exécution. L'expédition aux corps administratifs des lois, instructions et autres objets dont l'envoi est décrété.

Bureau général du secrétariat et des dépêches du département. — Le citoyen Letellier :

L'ouverture, l'enregistrement et la répartition des dépêches et mémoires.

L'expédition des affaires instantes de son département fixe et généralement de toutes celles dont le ministre se réserve la connaissance particulière.

C'était une classification raisonnable, et elle marquait un progrès sensible sur le projet Desmeuniers, en tenant compte des vœux de l'assemblée. On ne créait pas des directeurs généraux, on se contentait de chefs de divisions ; l'instruction publique, au lieu d'être étouffée dans la première section du projet, formait avec les beaux-arts une division distincte. Les travaux publics en formaient une autre et devaient être ainsi groupés, jusqu'à leur élévation au rang de département. L'agriculture était unie au commerce ; quant aux deux premières divisions, elles réunissaient beaucoup des attributions actuelles du Ministère ; l'admi-

nistration départementale encore naissante, la police et les secours.

La conception de ce plan permettait d'espérer des résultats intéressants ; mais les événements se précipitent et la période que nous traversons est trop troublée pour permettre aux hommes politiques une administration méticuleuse.

Le 10 août 1792, après la fuite de Varennes, l'Assemblée législative nomme elle-même les ministres. Elle décide de les désigner au scrutin secret en commençant par le ministre de l'intérieur. Le nom du citoyen Rolland sortit des urnes et le département de l'intérieur eut à nouveau le titulaire qui l'avait quitté le 12 juin précédent (1).

(1) Cf. Dupriec. — Les Ministres, T. II, p. 253-268.

CHAPITRE III

LE MINISTÈRE ET LA CONVENTION

Défiance de la convention pour le Ministère. — Les raisons : excès de travail et excès de pouvoir. — Rapport Barère. — Ses propositions : « Ministère départementaire » et « Ministère d'Economie publique ». — Insuccès de son projet.

Sans doute l'organisation que la Constituante avait donné au département de l'Intérieur en 1891 et les pouvoirs qui étaient dévolus à son chef semblaient bien de nature à mettre la Constitution à l'abri des surprises; la mesure qui résulta de la déposition de Louis XVI devait augmenter encore ces garanties. Cependant, la défiance que les constituants éprouvaient à l'encontre des ministres allait renaître, ou plus exactement s'accroître, chez les conventionnels : on est de nouveau effrayé de la tâche colossale qu'un seul homme est matériellement incapable de remplir entièrement, au Ministère de l'Intérieur et surtout du pouvoir qu'il pourrait avoir, « s'il voulait réunir et employer tous les moyens que la loi lui donne pour accroître son autorité : la force, les secours et les allocations, source de popularité, ce serait un redoutable tyran ».

Aussi par un décret du 6 février la Convention charge-t-elle un comité dont Barère est le rapporteur d'élaborer un projet de réorganisation provisoire du Ministère, car on ne croyait pas possible de l'utiliser tel qu'il était jusqu'au retour de l'ordre et au vote de la Constitution. A l'assemblée, il exposa avec éloquence les craintes de ses collègues : « Citoyens (1) ! Par un décret du 6 février vous avez demandé un plan de division et d'organisation provisoire du Ministère de l'Intérieur. Le comité de défense générale s'est occupé de cet objet, un des plus importants pour la tranquillité et l'administration de la République et quoi qu'il ne s'agisse que d'un gouvernement de quelques mois, il a cru ne pouvoir pas laisser plus longtemps sur une seule tête tous les travaux divers et surtout l'autorité immense dont le Ministre de l'Intérieur était revêtu, et voici les motifs de son opinion :

Ce Ministère créé sous les rois était immense comme leur despotisme, il fut organisé et constitué et maintenu avec de légères modifications par l'Assemblée Constituante qui douta longtemps si elle devait l'organiser. L'administration nationale ne faisait que de naître, ses moyens étaient aussi ignorés que son influence était incertaine ; ses rapports avec l'autorité exécutive étaient nouveaux et le jeu pénible des ressorts de cette machine énorme ne pouvait encore être calculé avec quelque précision.

L'Assemblée constituante crut établir un régulateur en administration et en économie politique ; elle créa

(1) Archives parlementaires, vol. LIX.

une espèce de despote ministériel. En effet qu'est-ce qu'un ministre de l'Intérieur tel qu'il a été jusqu'à ce moment ? une sorte de monarque étendant son empire sur toute la surface de la France. Une espèce de despote gouvernant toutes les autorités constituées, créant et dirigeant l'opinion des citoyens par un bureau appelé « La formation de l'esprit public » et ayant dans ses mains tous les genres d'établissements nationaux.

Et continuant, il fait la critique, au double point de vue administratif et politique, de l'organisation existante.

« Ministre des lois en sa partie, dit-il, c'est de sa main qu'elles parviennent aux départements, aux districts, aux municipalités avec des instructions particulières.

Ministre du commerce et de l'agriculture c'est lui qui inspectait l'un et donnait les primes qui encouragent l'autre ; Ministre de l'instruction publique, il joignait cette partie, seule capable de remplir tous les moments d'un grand administrateur, à la partie d'économie publique qui peut absorber toutes les pensées d'un homme. Occupé des ponts et chaussées et des travaux publics il devait s'occuper de tous les objets de bienfaisance et de secours. Chargé de l'achat des subsistances de la République dans l'étranger, il surveillait et faisait exécuter les lois relatives à la sûreté, à la tranquillité de l'intérieur de l'Etat.

Il maintenait d'une main le régime administratif, il réglait de l'autre ce qui était relatif aux établissements d'éducation publique.

Il réprimait la mendicité avec le même pouvoir par

lequel il dirigeait les encouragements des sciences et des arts.

Cette confusion de travaux, ce mélange d'opérations étrangères les unes des autres ne pouvait subsister longtemps sans livrer un ministre à la nullité ou à la calomnie, sans exposer un ministre à se laisser dominer dans chaque partie par des chefs de bureaux, à devenir forcément un ministre signataire, un ministre mécanique au lieu de le laisser à ses pensées pour la discussion du Conseil, à ses travaux personnels dans les parties essentielles de l'administration et à la surveillance exacte sur tous les objets de son ministère ».

Et plus loin, il dit : « . . . il y a une probité politique qui consiste à ce qu'un fonctionnaire public ne fasse que ce qu'il peut faire.

On ne peut se le dissimuler, le ministère de l'Intérieur est un ministère immense, c'est le domaine de l'ancienne royauté ; c'est toute la République que ce ministère embrasse sous mille rapports différents ».

Barère reprenant les mêmes idées qu'Anfon avait effleurées déjà en 1791, les développe encore en les envisageant à des points de vue nouveaux.

Il arrive ainsi à proposer une réforme basée sur une conception assez neuve. Considérant que 85 départements divisés en 540 districts et 44.000 municipalités suffisent à occuper l'activité d'un homme, il désirerait diviser le ministère de 1791 en deux parties, deux départements : Le premier serait le *Ministère Départementaire* et le second le *Ministère d'Economie Publique*. Le premier, comme son nom l'indique, ne conserverait que l'administration des départements et

l'exécution des lois qu'il doit leur transmettre, il serait divisé en trois sections ; 1^o Régime administratif dans toutes ses manifestations. 2^o Régime des secours publics et des gratifications dans toute leur étendue. 3^o toute la comptabilité. Dans le second, il place tout le reste, c'est-à-dire les travaux publics, le commerce, l'agriculture, l'instruction publique, tout cela réuni d'une façon un peu confuse sous le vocable : *économie publique*. Cet assemblage ne le satisfait pas entièrement, mais il voit tout de même un lien de communauté entre ces éléments dans les primes et récompenses ; on peut les donner à l'agriculteur, au commerçant, à l'industriel, au savant, à l'écolier, et il les considère comme le levier principal de ces administrations. D'ailleurs le nouveau ministre de l'économie publique devrait être assisté de conseils techniques, nécessités par son incompétence probable pour de nombreuses questions.

Les directeurs généraux et chefs de divisions ou adjoints ne trouvent aucune grâce auprès de Barère non plus que chez Anfon, il les considère comme dangereux par le pouvoir qu'ils peuvent prendre et par les crédits qu'ils absorbent ; d'ailleurs le ministre doit fournir un travail consciencieux et il ne pourra s'en acquitter qu'en allant collaborer intimément avec les chefs de bureau.

Le projet de décret présenté à la Convention comprend 15 articles. Le premier attribue à la justice l'envoi des lois dans les départements « pour mettre de l'unité et de la promptitude, dit son auteur, dans cette communication essentielle des lois aux diverses

autorités chargées de leur exécution ». Le second confie également à la justice l'administration pénitentiaire. Dans le troisième, nous trouvons l'innovation proposée de la division en deux départements. Le quatrième fixe à 3 le nombre des chefs de bureau du ministère départementaire et les invite à travailler en collaboration avec le Ministre.

Le chef de bureau de la première division, dit l'article 5, sera chargé de tout ce qui concerne les corps administratifs, de l'exécution des lois et du régime de l'administration, des lois relatives à la sécurité des personnes et des propriétés, du service et de l'emploi des gardes nationaux sédentaires, des emprunts, des acquisitions d'emplacements pour l'établissement des administrations et autres usages publics ; de la libre circulation des grains et comptabilité relative aux approvisionnements en subsistances pendant les années 1789 et 1790, de tout ce qui concerne les subsistances et les achats des grains et farines qui se font chez l'étranger au compte de la République. Des approvisionnements extraordinaires, qui avaient été ordonnés par la Ville de Paris et de toute la correspondance relative à ces divers objets, de l'uniformité des poids et mesures et de la répression du vagabondage.

Le chef de bureau de la seconde division est chargé par l'article 6 « de ce qui concerne les hôpitaux » les hospices, les enfants trouvés et les dépôts de mendicité, des secours de toute nature, des objets dépen-

(1) Rapport Barère. — Archives Parlementaires, L. IX.

dant de la liste civile et du mobilier royal, ainsi que des émigrés et ambulants.

L'article 7 classe dans la troisième division la comptabilité et l'expédition de toutes les affaires qui en dépendent, l'Hôtel des Invalides, les secours aux Acadiens et Hollandais réfugiés, les divers secours et pensions, les affaires des communautés d'arts et métiers supprimées, caisses patriotiques, billets de confiance, ateliers de charité.

Les articles 8, 9, 10, 11, et 12 règlent le nouveau ministère de l'Économie publique. L'article 13 décide que les archives resteront communes aux deux départements et l'article 14 que ces fonds ressortiront aux Revenus publics.

Cette réforme, quelque novateur que fût l'esprit qui l'avait inspirée, ne parut pas assez radicale dans son principe et les détails d'utilité immédiate que l'on présentait à l'assemblée n'eurent pas sur elle un pouvoir de séduction suffisant pour l'impressionner. On ne parla plus du projet Barère, on se contenta de créer des Conseils pour surveiller les moindres actes des ministres, diminuer leurs pouvoirs et leurs prérogatives : tout cela était le prélude d'une réforme radicale : la loi du 12 germinal, an II.

Cette loi supprime tous les ministres et par conséquent le Conseil exécutif dont ils étaient les membres. A leur place elle instituait douze Commissions ; sur ce nombre, sept étaient chargées des attributions précédemment dévolues au ministre de l'Intérieur. Ainsi diverses modifications très importantes étaient apportées à l'organisation de 1791. La première Commission

recevait : les administrations civiles, la police, et les Tribunaux.

La seconde Commission recevait l'Instruction publique, la troisième, par un assemblage assez illogique, l'agriculture et les arts ; la quatrième, le commerce et les approvisionnements ; la cinquième, les travaux publics ; la sixième, les secours publics ; la septième, les transports. Elles étaient composées de deux commissaires et un adjoint faisant fonctions de secrétaire nommés par la Convention sur proposition du Comité de salut public ; seule la Commission des finances était composée de cinq membres.

La loi du 7 fructidor, an II ne modifia pas l'organisation des Commissions, mais elle les soumettait chacune à un ou deux comités spéciaux, qui en quelque sorte les doublaient. C'était la conséquence de la chute de Robespierre et la fin de l'omnipotence du Comité de salut public. Cependant ce dernier conservait « la direction des relations extérieures quant à la partie politique et la surveillance, quant à la partie administrative (1) ».

L'œuvre de la Convention était désormais terminée ; elle avait consisté à mettre en pratique des idées aussi nouvelles que variées mais qui ne devaient guère survivre à leurs auteurs. Nous verrons, dans la troisième partie, comment la loi de l'an IV reconstitua à peu de chose près l'organisation de 1791.

(1) Dupriez. — *Op. cit.*, p. 273 à 280.

TROISIÈME PARTIE

LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DE L'AN IV A NOS JOURS

CHAPITRE PREMIER

LES SERVICES DISTRAITS AU COURS DU XIX^e SIÈCLE

- I. *L'Instruction publique.* — Son importance. — Son érection en ministère le 26 août 1824.
- II. *Les Travaux publics.* — Diverses modifications depuis le 3 novembre 1795. — Création du Ministère du commerce et des Travaux publics.
- III. *Les Beaux-Arts.* — Sa place primitive à l'Intérieur. — Ensuite au Ministère d'État. — Son rattachement définitif au Ministère de l'Instruction publique.
- IV. *L'Agriculture.* — Son développement. — Son rattachement au commerce. — Sa constitution en ministère en 1853.
- V. *Le Commerce.* — Ses rattachements successifs. — Il est définitivement détaché de l'Intérieur en 1853.
- VI. *Services divers.* — Les lignes télégraphiques. — Les gardes nationales. — La gendarmerie.

I. L'Instruction Publique

Nous avons vu dans notre première partie que l'éducation nationale formait, avant germinal an II, la troisième division du Ministère de l'Intérieur, avec les sciences et les arts. Cette organisation fut remplacée après germinal par la deuxième commission, doublée par la loi de fructidor d'un comité spécial.

La loi du 10 vendémiaire, an IV, dans son article 4 remplace dans les attributions du département « l'instruction publique, les musées et autres collections nationales, les écoles, les fêtes nationales ». Ce groupe d'affaires continua à former une division distincte. La cinquième division avait à sa tête le citoyen Jacquemont; elle était installée rue de Grenelle dans l'immeuble Conti; nous devons noter en passant que cette division avait également reçu la censure des Théâtres et la propriété littéraire; ces services ne devaient pas quitter l'Intérieur et nous les y retrouvons encore de nos jours. Enfin la cinquième division s'occupait de « tout ce qui concerne la propagation des lumières, des progrès, de la prospérité des sciences et des arts » (1).

Dans la loi du 12 septembre 1812, nous trouvons à l'article 3^e : « Les attributions du Ministère de l'Intérieur se composent, en outre, de l'administration et de la surveillance des établissements de sciences, lettres

(1) Almanach National 1798.

et arts, de la conservation des bibliothèques et des dépôts d'objets de littérature, de sciences ou arts qui ne sont pas sous l'administration de l'Intendant de la couronne ; des relations avec les sociétés savantes, » et à l'article 4 : « De la surveillance de l'Université Impériale et de ses Etablissements ; (1) de l'administration et établissement des écoles primaires, du Conservatoire de musique et des Etablissements d'instruction qui ne sont pas soumis par nos décrets à l'Université Impériale ». C'était le dernier texte en vertu duquel l'Instruction Publique dépendait de l'Intérieur ; déjà l'Université avait reçu en dehors du Ministère, et sous sa surveillance, une organisation relativement indépendante ; on ne devait rien changer à la division chargée de la contrôler et d'expédier les affaires à traiter directement. Cependant, par un décret du premier novembre 1820, la surveillance des théâtres fut confiée au Ministère de la Maison du roi. A cette date, M. de Corbière fut nommé président du Conseil de l'Instruction Publique. Quatre ans plus tard l'Instruction publique cessait définitivement de ressortir au Ministère de l'Intérieur pour former un département distinct avec les affaires ecclésiastiques, le 26 août 1824. Le 4 juin 1828, une ordonnance royale devait créer le Ministère de l'Instruction Publique faisant de son titulaire le Grand-maître de l'Université.

(1) L'Université avait été organisée par les décrets des 17 mars 1808 et 15 novembre 1811.

II. Les Travaux Publics

Depuis le 3 novembre 1795 l'administration des travaux publics était placée dans les attributions du Ministre de l'Intérieur ; la loi du 10 vendémiaire an IV confirma cette décision en la chargeant, en son article 4, de la « confection et de l'entretien des routes, ponts, canaux et autres travaux publics, mines, minières et carrières, navigation intérieure, flottage et halage » ; ces divers services étaient restés à la troisième division dont le citoyen Le Camus avait la direction. Ce noyau devait s'accroître et l'article 2 de l'arrêté du 22 prairial an X lui adjoignit les travaux des ports de commerce, afin que les ingénieurs des ponts et chaussées en eussent la direction. Ces dispositions furent confirmées encore par l'article premier du décret du 18 Fructidor au XIII.

Le 7 août 1810, la division fut scindée ; une division des Mines fut créée et le comte Laumont en fut nommé directeur, alors que M. Molé conservait les ponts et chaussées. La loi du 21 septembre 1812 ne devait rien modifier en ce qui concerne les travaux publics et leur organisation ne fut pas modifiée jusqu'en 1830.

Par une ordonnance du 19 mai 1830, le Ministère des Travaux Publics fut organisé pour la première fois ; Il était composé de la direction des ponts et chaussées, de la direction des mines, des rivières et cours d'eau non navigables, des dessèchements, bâtiments civils, travaux d'embellissement des villes et « tous autres

relatifs aux diverses parties de la voie publique ». Le nouveau ministre, le baron Capelle, ne devait pas conserver bien longtemps son portefeuille ; en effet le 31 juillet de la même année, c'est-à-dire moins de trois mois après l'avoir reçu, son département était réuni, à nouveau, à l'Intérieur ; ses services y reprirent leur place antérieure (1).

Ce n'était pas d'ailleurs pour bien longtemps ; le 18 mars 1831, on décida de créer un Ministère du commerce et des travaux publics ; de nouveau les ponts et chaussées et les mines durent subir un second déménagement ; mais cette fois-ci ils ne furent pas seuls dans ce petit voyage qui ne devait durer que trois ans ; le commerce prit sa part et l'ordonnance du 17 mars 1831 réduisait le Ministère de l'Intérieur à l'Administration générale, la police, les gardes nationales, la presse et la comptabilité, soit trois divisions sur cinq, qui le composaient auparavant.

Cette diminution devint même un véritable démembrement avec les ordonnances du 11 octobre 1832. L'une d'elles enlevait les cultes qui y avaient été placés quelques mois auparavant et l'autre attribuait au nouveau département du Commerce et des Travaux Publics : le personnel des Préfets, Sous-Préfets, Secrétaires généraux et toute l'administration départementale et générale. Le Ministère de l'Intérieur ne conservait que la police sous toutes ses formes. Cette anomalie était due

(1) La comptabilité du nouveau Ministère continue à être réglée par les services du Ministère de l'Intérieur

à la présence de M. Thiers au Ministère du Commerce et des Travaux publics, elle ne devait cesser que le 6 avril 1834. Le Ministère de l'Intérieur venait d'être confié à Thiers depuis deux jours et il allait reprendre son ancienne physionomie ; outre ses attributions naturelles, on lui rendait pour la deuxième fois les ponts et chaussées et les mines. Le 25 avril suivant on créait la direction des bâtiments civils et monuments publics et on la confiait à M. de Guizard. Les Ponts et Chaussées et les Mines étaient groupés dans la même direction.

Le 22 février 1836 la direction des Ponts et Chaussées et des Mines sortait de l'intérieur, pour aller constituer, à nouveau, avec le commerce un département distinct ; Elle ne devait plus y rentrer.

III. — Les Beaux-Arts

Les « musées et autres collections nationales » devaient être administrés, en vertu de la loi de vendémiaire an IV, par le ministre de l'Intérieur ; il en avait d'ailleurs le soin depuis l'An II et il devait le conserver encore pendant longtemps. C'était, à cette époque-là, M. Jacquemet, en qualité de chef de la cinquième division, qui en était chargé ; il devait s'occuper « de tous ce qui concerne la propagation des lumières, des progrès et de la prospérité des sciences et des arts » et d'une façon plus précise, des musées et conservatoires ; il consacrait à ces occupations le temps qui ne lui était pas pris par l'instruction publique. La loi du 21 septembre 1812 maintenait « l'administration et la

surveillance des établissements de sciences, lettres et arts, la conservation et les dépôts d'objets de littérature, sciences ou arts » Elle y ajoutait la police des théâtres et l'administration des théâtres nationaux. Enfin elle maintenait les « monuments des arts ».

En 1820, les théâtres sont placés par un décret du 1^{er} novembre dans les attributions du ministère de la maison du roi. Mais ce ne fut pas pour longtemps : le 26 août 1829, une ordonnance rattachait la direction des sciences, lettres, beaux-arts, librairie, journaux et théâtres à la division du cabinet. Elle en fut distraite le 16 décembre suivant et de 1832 à 1834 les Beaux-arts furent placés au ministère des Travaux Publics.

Une ordonnance du 6 avril 1834 constitua ce service en direction, M. Cavé en était le chef et elle comprenait 4 bureaux, le 1^{er} : beaux-arts, musées, monuments historiques, le 2^{me} : théâtres et conservatoires, le 3^{me} et le 4^{me} assuraient des services absolument étrangers aux Beaux-arts. Aucune modification ne survint jusqu'au 15 décembre 1844 où la Direction Générale des Beaux-Arts devint la 6^{me} division composée de 4 bureaux. Le 1^{er} s'occupait des beaux-arts, le 2^{me} des monuments historiques, le 3^{me} des théâtres, le 4^{me} de l'imprimerie et de la librairie. En 1848, cette division n'eut plus que 2 bureaux : le 1^{er} avec les beaux-arts, les musées, les monuments historiques, le second avec les théâtres et les conservatoires. Quatre commissions leur étaient adjointes : l'une pour les beaux-arts, la seconde pour les monuments, la troisième pour les théâtres et conservatoires, la quatrième composée de commissaires de police pour les théâtres.

La surveillance de la presse et de la librairie avait disparue. Le décret du 15 décembre 1851, ne changea rien à cet état de chose. En 1853, les beaux-arts furent placés dans les attributions du ministère d'Etat et de la maison de l'Empereur; cette mesure fut complétée par le décret du 23 juin 1854 qui lui attribuait aussi : les services des bâtiments civils, des théâtres non subventionnés de Paris, des théâtres des départements et de la censure dramatique.

Après la suppression de ce ministère, les beaux-arts furent réunis au ministère de l'Instruction Publique qu'ils ne quittèrent momentanément que pour former un département spécial.

IV. — L'Agriculture

Nous avons vu que la loi de 1791 avait confié au ministère de l'Intérieur le soin d'encourager l'Agriculture ; il continua à puiser cette attribution dans l'article 4 de la loi de vendémiaire an IV. Le citoyen Dubois, chef de la quatrième division, en était chargé ; il veillait aussi à la police rurale et aux épizooties. Le décret du 13 fructidor an XII lui adjoignit les cours d'eau non navigables.

Le décret du 21 septembre 1812, dans son article 2, comprenait dans les attributions de l'Intérieur : l'Agriculture, les haras et dépôts d'étalons, les dépôts et bergeries de mérinos, les écoles vétérinaires. En 1828, une division reçut le nom de : Direction de l'Agriculture et des établissements d'utilité publique.

Ce service n'avait encore subi aucun rattachement

à des ministères nouveaux, lorsqu'une ordonnance du 17 mars 1831, le place avec les haras au ministère du Commerce et des Travaux Publics. Ils furent rétablis comme précédemment en 1834, lorsque le ministère nouveau fut supprimé. Ce service n'avait d'ailleurs que très peu d'extension ; il était tour à tour classé avec les Travaux Publics, ou avec le Commerce.

Du 19 septembre 1836 au 12 mai 1839, l'Agriculture, les haras et les cours d'eau non navigables étaient replacés au département du Commerce et des Travaux publics ; après cette date, le Ministère du Commerce et de l'Agriculture fut créé, avec pour attributions, les haras et les eaux et forêts. Cette situation devait prendre fin avec le ministère : l'agriculture vint pour une dernière fois faire une courte apparition à l'Intérieur. Elle resta d'ailleurs intimement liée avec le commerce et constitua avec ce service une direction générale composée elle-même de quatre directions ; on n'eut aucune peine, le 23 juin 1833, pour transformer cette Direction en Ministère, sans modifier sa direction intérieure. S'il est des Ministères dont la création s'impose et d'autres dont l'utilité doit se justifier par la suite, c'est bien dans cette dernière catégorie que nous devons placer l'Agriculture. Certes, nous n'avons pas l'intention de discuter son utilité actuelle pas plus que son rôle logique ; nous devons constater seulement que ce service fut sacrifié tout le temps qu'il fut confié au Ministère de l'Intérieur et que son activité n'attira aucune attention. Ce fut donc un cadre presque vide que l'on confectionna en 1833. Beaucoup de ses attri-

butions actuelles restèrent disséminées et ce n'est que peu à peu qu'on arriva, par un développement progressif de certains services et par le groupement ultérieur de beaucoup d'autres, à lui fournir les occupations qui lui manquaient.

V. — Le Commerce.

Nous avons dit que les vœux de Barère tendant à créer un Ministère de l'Économie publique ne devait pas recevoir une satisfaction immédiate. En effet, les commerce fut laissé, par la loi de l'an IV, entre les mains du Ministre de l'Intérieur, ce service n'étant pas encore jugé digne d'une division et il voisinait dans celle de M. Dubois, la quatrième, avec l'agriculture et le commerce. Le 22 juin 1811, on reconnut la nécessité d'un département économique ; il fut créé sous le nom de Ministère des Manufactures et du Commerce. Cette décision ne fut d'ailleurs complète que le 16 janvier 1812, date à laquelle le comte Collin de Sussy en devint le premier titulaire. Il n'eut pas de successeur sous le Premier Empire car le 5 avril 1814 son département était réuni à l'Intérieur ; une ordonnance du 16 mai suivant l'y constitua en direction générale ; cependant, une partie de ses attributions échurent au Ministère des Finances. M. Becquey, le nouveau directeur, eut également à administrer l'Agriculture pendant les Cent-Jours, il fut remplacé par M. Chaptal, mais il reprit sa place après le 7 Juillet.

Le 14 décembre, le gouvernement de la Restauration, pour raison d'économie, supprimait les directions générales.

Le Département de 1811 fut rétabli le 20 janvier 1828 en faveur du comte Saint-Cricq jusqu'au 8 août 1829. Le Ministère de l'Intérieur recueillit ses services à partir de cette date jusqu'au 13 mars 1831. Le comte d'Argont fut alors nommé Ministre du Commerce et des Travaux publics. Il reçut l'Agriculture et forma le véritable Ministère de l'Économie publique. Thiers, qui succéda au comte d'Argont, fut un véritable Ministre de l'Intérieur avec toutes les attributions de ce dernier dont seule, la police justifiait le maintien. Le Ministère du Commerce et des Manufactures forma tour à tour un département distinct ou réuni aux Travaux publics, à l'Agriculture. En 1852, il revint faire un dernier séjour de 18 mois à l'Intérieur, en compagnie de l'Agriculture. Le décret du 21 février 1853 les laissa réunis en Direction générale et celui du 23 juin de la même année les élimina définitivement de l'Intérieur.

VI. — Services divers.

Pour compléter cette étude nous devons signaler quelques autres services d'importances diverses et qui, au fur et à mesure de leur développement et du caractère qu'on leur a tour à tour prêté, ont quitté le Département qui nous occupe pour se placer dans un autre, plus logiquement destiné à les recevoir.

Nous ne parlerons pas des Postes qui furent depuis

le Directoire administrées par les Finances, mais tout à côté notre attention est attirée particulièrement par le *service des lignes télégraphiques*. Dès le début, c'est-à-dire un peu avant 1830, le service télégraphique était réservé au gouvernement ; à ce titre, il était naturel de le placer auprès de celui qui devait en user normalement et on le plaça à l'Intérieur. Il y forma une administration indépendante des directions ou divisions ; plus tard on ouvrit ce service au public mais, on ne sait trop pourquoi, on ne le considéra pas encore comme un moyen de correspondance assez commun pour le confier aux Postes.

Sous le Second Empire, on forma d'abord une Direction générale puis en 1857 une simple Direction des lignes télégraphiques. Ce ne fut qu'après 1877 qu'elle reçut sa place normale avec les Postes.

Les Gardes Nationales. — Attribuées pour la première fois au Ministère de l'Intérieur par le décret du 21 septembre 1812, elles ne lui furent enlevées qu'en 1870. Ce service occupa en 1830 une division entière ; il fut placé en 1835 dans les attributions du Sous-Secrétaire d'État et ce fut l'apogée de son développement ; désormais il n'occupait plus qu'un simple bureau.

La Gendarmerie. — Le décret du 17 mars 1831 nous parle, pour la première fois, de la gendarmerie, au Ministère de l'Intérieur, mais peu après elle fut placée au Ministère de la Guerre et il ne resta à l'Intérieur qu'un service des Rapports avec la gendarmerie, qui y a été conservé jusqu'à ce jour.

CHAPITRE II

SERVICES DISTRAITS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DEPUIS 1900

- I. *La Mutualité*. — Son développement progressif. — La place croissante qui lui a été faite à l'Intérieur. — Erection du Ministère du travail en 1906.
- II. *L'Administration pénitentiaire*. — Sa formation. — La question de son rattachement à la justice. — Création en sous-secrétariat spécial.
- III. *Les cultes*. — Ses multiples rattachements à l'Intérieur, à la Justice, à l'Instruction publique. — La loi de 1905. — Le bureau des cultes. — Bureau de liquidation.

I. -- La Mutualité

En 1857, nous voyons apparaître au bureau des *Etablissements généraux de bienfaisance, encouragements et secours* la mention « Société de prévoyance et de secours mutuels ». Pendant les dernières années de l'Empire, ces affaires devinrent de plus en plus nombreuses, si bien que l'on dut les confier à un bureau spécial, après le décret du 18 juin 1864 ; ce fut le 4^e du secrétariat général. Son chef, le baron de Chadenet, avait les attributions suivantes : Sociétés de prévoyance et de secours mutuels en général. La commission supérieure

d'encouragement et de surveillance — cette commission fondée par le ministre, comprenait Rouher, le Roy-St-Arnaud, Busson-Billault, Chesnelong, députés ou sénateurs ; Manceaux, Guilhemot de Bosredon, Edmond Blanc, conseillers au Conseil d'Etat ; Marbeau et Chauchal, maîtres des requêtes, le vicomte de Melun, un receveur des finances, un professeur du lycée Louis-le-Grand et un chef de division du Ministère — l'approbation des statuts, personnel des présidents (nominations en vertu du décret du 18 juin 1864), subventions aux sociétés approuvées (instruction des demandes, contrôle de l'emploi), reconnaissance comme établissements d'utilité publique, ses pensions et dissolution des Sociétés, récompenses honorifiques, liquidation des pensions viagères des sociétaires.

Les décrets du 18 novembre 1871 et du 18 décembre 1879 confirmèrent cette organisation.

Cependant la Direction de la comptabilité et celle du secrétariat furent fusionnées et le bureau des Sociétés de secours mutuels fut en quelque sorte perdu au milieu de nombreuses affaires, n'ayant aucun rapport entre elles. Le rapport du 1^{er} novembre 1886 au Président de la République faisait ressortir le manque d'homogénéité. M. Sarrien, alors ministre de l'intérieur, y proposait la création d'une Direction nouvelle dont le noyau serait fourni par les institutions de Prévoyance et des Etablissements de bienfaisance ; on y aurait joint les Aliénés, les enfants Assistés et les Monts-de-piété. Il indiquait que cette création s'imposait depuis longtemps ; mais que des raisons budgétaires s'étaient

opposées jusqu'à ce jour à la réalisation de cette réforme.

Le 6 novembre suivant, un décret sanctionnait ce projet : Les institutions mutualistes et de prévoyance occupaient concurremment avec les monts-de-piété le quatrième bureau de la Direction de l'Assistance. Le décret du 18 octobre 1886 ne le modifia en rien.

Le 22 septembre 1890, le bureau fut enlevé à la Direction de l'Assistance qui recevait l'hygiène et on lui assignait une nouvelle place, fort critiquable, au quatrième bureau du Cabinet. Cette réforme semblait attribuer un caractère politique à la surveillance des Sociétés de secours mutuels, alors que placée à l'Assistance publique son rôle purement social paraissait plus exclusif de toute préoccupation étrangère. Cette apparence était d'ailleurs atténuée l'année suivante ; le décret du 15 juillet 1891 enlevait presque tous les bureaux du Cabinet et les groupait, y compris celui de la Mutualité, dans la direction du personnel et du secrétariat. Le décret du 2 février 1900 l'y maintenait au cinquième bureau. Le décret du 18 juin 1903 lui donnait pour la première fois le nom de Bureau de la Mutualité. C'est, qu'en effet, le développement des organisations mutuelles avait à la fin du XIX^e siècle pris une extension considérable ; il n'était de plus une commune de France qui n'eut au moins une société, l'opinion française avait d'ailleurs prêté tout son concours et accordé à cette généreuse campagne cette enthousiaste sympathie qu'elle réserve aux réformes et aux institutions d'assistance sociale. Le gouvernement ne devait pas rester en arrière, en 1900, dans un grand banquet qui

réunit un grand nombre de mutualistes, M. le Président Loubet venait apporter à la Mutualité le patronage officiel et retentissant du Gouvernement de la République ; notre premier magistrat était selon l'expression alors en vogue, « Le premier Mutualiste de France ».

Cette grandiose manifestation devait avoir un écho au Parlement. L'article 20 de la loi de finances du 30 décembre 1903 disait : « Le bureau de la Mutualité au Ministère de l'Intérieur est érigé en direction spéciale qui porte le titre de Direction de la Mutualité. »

M. Barberet, le nouveau directeur, s'installait dans l'immeuble de la rue Cambacerès ; il avait sous ses ordres le personnel d'un seul bureau : un sous-chef, cinq rédacteurs, six expéditionnaires, cinq auxiliaires, un secrétaire de la Direction, quatre dactylographes : en tout 23 personnes. Ce cadre restreint devait bientôt devenir insuffisant. Dans la seule année 1904, l'effectif des Sociétés s'était accru de 1179 unités et la nouvelle direction avait à examiner 1726 modifications de statuts. Quant aux médailles que la loi de 1888 avait transformées en décorations, leur nombre qui n'était pas supérieur à 400 en 1873, s'élevait à 1903 à 12.376.

De plus la loi de 1898 imposait au service la rédaction d'un rapport annuel, dont l'importance devenait croissante en raison directe du nombre des Sociétés. Il en était de même pour la liquidation des retraites, source inépuisable de correspondances diverses avec les Sociétés, les Préfectures et la Caisse des dépôts et consignations.

A l'appui de si éloquents constats, M. Barberet,

au cours de la première année de sa gestion, conçut le plan de l'organisation que nécessitait à ses yeux un pareil fardeau. Il fut invité à prendre place à la commission de Réforme du Ministère, instituée par le décret du 7 juin 1903. Il y formula les vœux de son service.

Le projet consistait à créer un bureau de Direction, un cabinet composé de cinq personnes et trois bureaux : Le premier pour l'administration générale des Sociétés avec neuf employés sous les ordres d'un chef de bureau. Le deuxième pour les pensions avec sept personnes, dirigées par un sous-chef, ainsi que le troisième affecté à la statistique et occupant un actuaire, deux rédacteurs et quatre expéditionnaires. Le personnel total était porté à vingt-neuf employés.

La commission trouva que M. Barberet allait un peu loin dans sa réforme et que le souci de l'économie ne l'avait pas suffisamment inspiré. M. Blanc, conseiller d'Etat, dans son rapport fort remarquable, qui retiendra par la suite notre attention, exposait ainsi ses critiques :

« Tout en reconnaissant la valeur des chiffres de M. Barberet, disait-il, et l'évidente nécessité de doter la direction nouvelle des organes indispensables à un travail toujours croissant, la commission, d'accord avec la commission du Budget de la Chambre des députés, a jugé superflu de donner dès l'abord, à cette nouvelle direction, trois bureaux, alors qu'un seul avait jusqu'ici suffi à la besogne. Comme M. le rapporteur Morlot (1), elle pense que deux bureaux répondraient

(1) Rapporteur du Budget à la Chambre, pour le Ministère de l'Intérieur.

aux besoins actuels, l'un s'occupant de l'administration des Sociétés de secours mutuels, l'autre des pensions de retraite et de statistique ».

Il exposait ensuite les raisons de cette réduction et les moyens de nature à en faciliter la réalisation :

« 1° Le rapport annuel prescrit par la loi de 1898 devrait être réduit aux proportions d'un simple fascicule, offrant un compte-rendu d'ensemble des opérations des sociétés de Secours mutuels et on réserverait pour une publication quinquennale les chiffres de détail et les statistiques comparatives dont l'utilité et l'intérêt sont d'autant plus grands qu'ils embrassent une période plus longue. La suppression de ce gros volume annuel allégerait à la fois et dans des proportions très sensibles la besogne du personnel et la dépense de l'impression ».

En ce qui concerne la liquidation des pensions, la Commission avait demandé à M. le directeur de la caisse des Dépôts et Consignations son avis sur les simplifications à apporter ; il y répondait en ces termes :

« Il suffirait, pour cela, de supprimer l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur dans la transmission de certaines pièces et documents, chaque fois que cette suppression n'aurait pas pour effet de porter atteinte au bon fonctionnement des services de la mutualité, tant dans ce département que dans les sociétés de Secours mutuels elles-mêmes ». Et il ajoutait « Au cas où la franchise postale serait accordée à la correspondance transmise aux sociétés de Secours mutuels par mon administration, on pourrait examiner s'il ne serait

pas possible de charger la Caisse des Dépôts de l'envoi direct à ces sociétés des titres des pensions constituées à la Caisse nationale des retraites (environ 8.000 opérations) et de la correspondance relative à ces titres, ainsi que de l'établissement et de la transmission à chaque société de la situation annuelle de son compte de *fonds de retraite* (environ 6500 opérations). On pourrait, en outre, examiner s'il n'y aurait pas lieu de confier à mon administration, en ce qui touche les pensions constituées à la *Caisse nationale des retraites* par prélèvement sur le capital du fond de retraite, le soin de conserver et de classer les actes de naissance produits à l'appui de ces constitutions, au lieu de les retourner au ministère de l'Intérieur, ainsi que de recevoir directement des sociétés sans passer par l'intermédiaire de ce département les actes de décès produits en vue de la réintégration des capitaux constitutifs de ces rentes ».

M. Blanc concluait de ces observations : « L'adoption des mesures indiquées par M. le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations supprimerait plus de 15.000 opérations faites sans profit aucun et permettrait de réaliser, sans inconvénient, la réunion en un seul des deux bureaux de la statistique et des pensions »,

Le projet de la Commission réduisait à deux personnes le bureau du Cabinet, acceptait le 1^{er} bureau tel qu'il était demandé par M. Barberet et réduisait à sept personnes le second bureau chargé à la fois des pensions et de la statistique : au total 18 employés.

Le rapport de M. Blanc était déposé le 10 décembre 1905.

Moins d'un an après, et avant qu'aucun décret ne soit venu en sanctionner les conclusions, M. Clémenceau ministre de l'Intérieur, le 25 octobre 1906, en un rapport au Président de la République, montrait tout l'intérêt que présentait la création d'un ministère du Travail et de la prévoyance sociale. Il présentait un projet de décret qui reçut le même jour l'approbation présidentielle. La Mutualité constituait un des principaux services du nouveau département et cessait en même temps de ressortir au ministère de l'Intérieur.

II. — L'Administration pénitentiaire.

« Les prisons, maisons d'arrêt, de justice et de réclusion » étaient au nombre des attributions confiées au ministère de l'Intérieur par l'article 4 de la loi de vendémiaire, an IV. Mais la loi du 12 nivôse de la même année, que nous aurons à étudier par la suite, confiait au ministère de la police, qu'elle créait, la police des établissements pénitentiaires : la première division du ministère de l'Intérieur en conservait l'administration. Le décret du 21 septembre 1812 sur l'organisation de ce département ne cite les prisons qu'au point de vue matériel comme bâtiments publics, et comme sources de comptabilité. La surveillance des prisons devait subir constamment le sort du service de police soit qu'il soit érigé au ministère, soit qu'il ne dépasse pas le cadre d'une direction du département

de l'Intérieur. Jusqu'en 1840 rien de méthodique ne fut fait, ni en faveur des détenus, ni pour satisfaire aux exigences légales ; les bureaux généraux du ministère faisaient le nécessaire sans aucune spécialisation d'aucun d'entre eux. En 1840, nous voyons apparaître, dans la direction de la police, la surveillance des condamnés libérés en un service spécial et, innovation beaucoup plus importante, à la direction de l'Administration départementale, une section des prisons, la quatrième. Cette section avait pour chef M. Aortit et comprenait deux bureaux ; le premier s'occupait du régime disciplinaire des maisons d'arrêt et de justice, du régime pénitentiaire des prisons pour peines, des maisons de femmes détenues et des dépôts de mendicité, du personnel de l'inspection générale du service et de la Commission de surveillance. Le deuxième avait l'administration des bâtiments, la comptabilité ; les masses de réserve des condamnés, la caisse des dépôts, celle des gardiens, la liquidation de leurs pensions et les transfèrements cellulaires. L'Ordonnance du 15 décembre 1844 consacra cette répartition, mais affranchit la section des prisons de la subordination à la Direction générale de l'administration communale ; elle l'érigea en division, toutes les directions étant rem-placées par des divisions.

Le gouvernement de 1848, en rétrécissant, par souci d'économie, l'organisation du Ministère, n'épar-gna pas le service pénitentiaire. De division, il devint simple bureau de la division de l'Administration générale et départementale. Le décret du 15 décembre 1851 ne jugea pas ce service digne de plus d'intérêt que par

le passé. Il n'en fut pas de même de celui du 21 février 1853 qui établit l'administration pénitentiaire, troisième division de la Direction générale de l'administration intérieure ; il y avait trois bureaux : celui des prisons, celui des régies et celui de la direction des régies.

En 1857, nous constatons un progrès nouveau ; la direction de l'administration intérieure est supprimée et ses divisions deviennent indépendantes, celle qui nous occupe prend le nom de Division des prisons et des établissements pénitentiaires.

Le premier bureau affecté à l'administration des prisons comprenait l'Administration des maisons centrales de force et de correction, des établissements publics et privés destinés à l'éducation et à la correction des jeunes détenus des prisons et de tous les autres lieux de répression :

Législation et règlements. Etude des systèmes et projets relatifs à l'emprisonnement. Circonscriptions pénales. Tournées d'inspection générale. Grâces et commutations. Autorisation de maintien ou de transfert dans les prisons. Personnel de tous les services. Régime disciplinaire, moral et religieux. Instruction élémentaire. Garde et surveillance. Etat sanitaire, service médical. Travaux statistiques, institutions de patronage. Acceptation des dons et legs.

Le second bureau était réservé à l'administration financière des maisons centrales et établissements des jeunes détenus :

Services économiques des maisons centrales en entreprise ou en régie. Cahiers des charges, marchés

et adjudications. Travaux industriels. Tarifs, comptabilité, travaux de construction, réparation et entretien. Liquidation des frais de transfèrement. Jeunes détenus. Règlements d'indemnités. Pensions. Matières contentieuses. Budgets et comptes.

Le troisième était chargé de l'administration financière des maisons d'arrêt, de justice et de correction :

Services économiques des maisons d'arrêt, de justice et de correction et dépôts de sûreté des départements. Règlement des budgets, approbation de marchés, autorisation et règlement des dépenses ordinaires. Remboursement aux Hospices et Asiles d'aliénés de frais de séjour des individus détenus dans ces établissements. Instruction des projets de construction et d'appropriation des bâtiments. Matériel et mobilier. Liquidation des pensions.

Cette organisation du premier bureau est une véritable innovation, c'est pour ainsi dire, le début, l'entrée officielle de la science pénitentiaire dans l'administration. En effet, nous n'avions encore rien trouvé de semblable, aucun service chargé de veiller aux jeunes détenus, d'étudier les systèmes d'emprisonnement, de surveiller le régime moral, l'instruction élémentaire des détenus et les institutions de patronage.

Désormais la peine n'apparaît plus exclusivement comme la vengeance de la société, ni même comme un épouvantail salutaire par son effet sur les délinquants éventuels. On commence à la considérer comme un remède, comme le traitement d'un mal dont la première victime est le coupable. Le service pénitentiaire

entrevoit l'étendue du devoir qu'il doit remplir, et de l'immense champ d'action qui lui est ouvert ; il doit amender, il doit faire subir des peines prononcées dans le but de rendre à la société un homme meilleur que celui qu'elle a reçu de la main du juge, et le suivre au milieu d'elle pour l'empêcher de redevenir mauvais, il doit chercher les moyens d'atteindre ce but ; le cachot en commun commence à être critiqué et à soulever dans l'esprit de ceux qui l'emploient des doutes sur son efficacité morale : c'est l'avènement d'une école appelée à conquérir en peu d'années tous les spécialistes en la matière.

Indépendamment du premier bureau, les deux autres, sans révéler d'une façon aussi lumineuse la nouveauté des idées qui avaient présidé à leur ordonnance, accusaient cependant un développement très sensible.

La conception nouvelle de cette administration devait se développer à tel point que des sociétés de patronage surgirent rapidement. Cependant le décret du 18 novembre 1871, adopta l'organisation antérieure.

En 1881, M. Liouville, dans son rapport à la Chambre sur le budget de l'Intérieur, nous apprend que l'administration pénitentiaire est débordée : les prisons de l'Algérie lui ont été confiées, la loi du 5 juin 1875 augmente son fardeau déjà lourd et cependant les sociétés de patronage prennent un développement d'autant plus rapide qu'il est favorisé par toutes les influences, judiciaires, politiques, administratives.

A la suite de cet appel à la générosité du Parlement, un bureau supplémentaire fut créé ; le décret du 18 octobre 1887 maintenait donc la répartition sui-

vante : Premier bureau : personnel, comptabilité, budget, statistique ; établissements d'Algérie ; affaires diverses ; Deuxième bureau : Exécution des courtes peines, prisons départementales ; Troisième bureau : Exécution des longues peines. Maisons centrales de force et de correction, pénitenciers agricoles ; Quatrième bureau : Etablissements de jeunes détenus. Société d'institutions de patronages. Instruction de grâces. Remises de peines ; Cinquième bureau : Transfèrements.

Après le décret du 22 septembre 1890 celui du 15 juillet 1897, se borne à supprimer le bureau des transfèrements, dont l'importance n'imposait pas le maintien.

M. le sénateur Pauliat, dans son rapport du budget de l'intérieur en 1899, exposait au Sénat l'aspect nouveau sous lequel le service pénitentiaire lui apparaissait et l'orientation que la Commission dont il était le porte parole, désirait voir adopter. Un peu injuste en passant sous silence les tentatives et les commencements d'exécution de ses vœux, il nous expose d'une façon assez nébuleuse, pour un législateur, mais exacte, les besoins de la société, sans rechercher les moyens propres à les satisfaire.

« Avec l'armée et la marine, disait-il, qui assurent la sécurité extérieure du pays et la justice qui assure la sécurité intérieure, l'administration pénitentiaire constitue, en principe, un des services les plus essentiels et des plus nécessaires de l'Etat. Il n'est pas besoin d'insister sur ce point. Mais avec le développement actuel de la civilisation on est arrivé à concevoir

cette administration d'une façon sensiblement différente de ce qu'elle était dans le passé. On ne la considère plus en effet, ainsi qu'autrefois, comme devant avoir pour unique effet l'application de châtimens dont ceux qui ont violé la loi ont dû être frappés. On estime que dans l'intérêt matériel et moral du corps social lui-même dont elle est une des sauvegardes, son rôle doit être plus étendu ; on tend à lui accorder une mission dans une certaine mesure préventive et beaucoup pensent qu'elle doit avoir pour tâche de travailler à combattre la criminalité, autrement dit de diminuer le nombre des individus qui commettent des actes répréhensibles contre les personnes et contre les choses.

Par exemple, on voudrait qu'elle employât tous les moyens possibles pour que ceux qui ont encouru la sévérité des lois fussent mis à même de ne plus retomber et qu'ils puissent être en état, s'il en était encore temps, de recommencer leur vie, de s'engager dans une voie meilleure et de se faire une place honorable dans la société.

On voudrait, en outre, qu'elle prît sous son égide et qu'elle s'efforçât de redresser la foule de ces jeunes gens et de ces enfants, qui en raison de leur mauvaise éducation, des exemples démoralisants qu'ils ont pu recevoir, des principes pernicieux qui leur ont été inculqués, semblent pour ainsi parler comme fatalement voués à faire, un jour ou l'autre, partie de l'armée du crime et à devenir une charge et un danger pour le pays. Telle est bien en quelques lignes, la mission

tutélaire, protectrice intelligente que tout le monde s'accorde à vouloir lui attribuer aujourd'hui ».

Cet appel devait sans doute avoir un écho dans l'esprit des administrateurs, mais il ne devait être suivi de près d'aucune mesure d'organisation. Nous devons encore attendre quelques années pour relever une modification.

En 1903, un nouveau décret intervint qui créa un service distinct dirigé par un sous-chef de bureau : le service du personnel et des établissements pénitentiaires.

En dix ans (1896-1905), le nombre des détenus avait diminué dans des proportions considérables ; entre les deux dates que nous indiquons, le chiffre des courtes peines tombe de 21.121 à 15.315, celui des longues de 10.538 à 5.903, les jeunes détenus de 6.387 à 3.175 et l'ensemble de 43.448 à 24.393.

Mais préférant prévoir un retour de criminalité que de réaliser de grosses économies immédiates, le Parlement n'imposait qu'une diminution de 175 gardiens sur 4.569, et de 3 millions sur 19. Quant au personnel central, il s'élevait de 45 à 58 personnes.

On penserait pour expliquer cette anomalie et cette disproportion croissante entre la besogne à remplir et le personnel qui en est chargé, que si les détenus avaient diminué, c'est sans doute que les peines étaient plus courtes en 1905 qu'en 1896, et que par suite, les hôtes de nos prisons, moins nombreux sans doute à un moment donné, nécessitent, par leurs entrées plus fréquentes, un travail sensiblement

accru dans les bureaux. Cette explication ne manquerait ni de logique, ni d'exactitude.

Mais on penserait volontiers que si le nombre des jeunes détenus était plus faible, c'est sans doute pour la même raison, et que l'administration ainsi que les Sociétés de patronages leur prodiguaient une sollicitude d'autant plus grande qu'ils étaient moins nombreux à en bénéficier, et qu'enfin les questions théoriques de science pénitentiaire devaient avoir pris dans les occupations des bureaux et des directeurs une place de faveur. Il n'en était pourtant rien.

Depuis 1870, en effet, ce point de vue fut envisagé avec beaucoup de sollicitude pendant dix ans environ, puis peu à peu il passa au second plan ; il nous faut dès lors attendre jusqu'en 1906 pour retrouver à l'administration pénitentiaire un bureau chargé des « affaires générales, études des questions pénitentiaires, libérés, patronages privés et publics, conseil supérieur des prisons, commission de surveillance, commission de classement des récidivistes et comité de libération conditionnelle ». Tels sont les termes du décret spécial du 24 octobre 1906. Le service est par ailleurs radicalement simplifié ; il n'y a plus, à côté du premier, que deux bureaux : l'un pour les courtes peines, l'autre pour les longues peines.

Pendant ce temps, la Commission de réforme du Ministère de l'intérieur que présidait M. le conseiller Bouffet poursuivait son labeur consciencieusement.

Si la Commission du budget n'avait pas pu réduire les crédits à la proportion de ces services, celle de M. Bouffet avait le désir bien arrêté de le faire à sa

place. Les chiffres que nous signalions plus haut l'avaient frappée au point de l'entraîner dans l'excès contraire.

Elle concluait à un véritable démembrement de la direction.

Elle rattachait le personnel pénitentiaire à la direction du personnel, la comptabilité à la comptabilité centrale, les jeunes détenus à l'Assistance sous la dénomination nouvelle : « Etablissements de réforme et de préservation de l'enfance » enfin le Service réduit à deux bureaux : 1^{re} affaires générales, grâces, remises de peines, conseil supérieur des prisons, Congrès, Sociétés de Patronages ; 2^{me} Etablissements pénitentiaires, libération conditionnelle, relégation, ne serait plus qu'un service rattaché à la police.

Ces conclusions n'étaient pas de nature à être adoptées sans une vive opposition.

Le rattachement du personnel à la direction générale du département manquait totalement d'intérêt. En premier lieu, la simplification était nouvelle, car le personnel pénitentiaire étant très spécial, son administration y serait restée groupée, isolée et confiée à un bureau ou service spécial. En second lieu c'était méconnaître la cohésion d'un corps constitué homogène ou vouloir le dissocier.

Le rattachement de la comptabilité était moins critiquable et son sort devait être meilleur.

Les deux autres trouvèrent en Monsieur Grimanelli, l'ancien directeur du service, un opposant acharné.

La Commission appuyait son opinion sur le rattachement des jeunes détenus à l'assistance, sur celle

de nombreux parlementaires qui l'avaient défendue sans succès à la tribune et en outre sur celle du Congrès international pénitentiaire de Budapest. Elle disait avec eux : l'Enfance coupable relève plutôt de l'Assistance que de la répression, il faut remplacer celle-ci par une orthopédie morale éducative et disciplinaire.

Et M. Grimanelli de répondre : « le transfert équivaut à découronner la direction pénitentiaire en lui enlevant ce service au fonctionnement duquel elle apporte une compétence reconnue, et un dévouement absolu à l'œuvre de relèvement moral des jeunes détenus. Sans doute c'est un régime d'orthopédie morale qui convient aux jeunes détenus, mais il reste à prouver que l'Assistance qui distribue l'éducation normale soit plus apte à appliquer cette éducation réformatrice et disciplinaire, que l'Administration pénitentiaire qui depuis longtemps étudie et prépare cette évolution. D'autre part, malgré sa tendance à devenir éducatif, le régime nouveau n'en restera pas moins pénitentiaire ; car à côté des mesures d'humanité et de bienfaisance, il y aura toujours des mesures de sécurité et de précaution à prendre. Le personnel pénitentiaire présente pour l'accomplissement de cette double réunion, des qualités de compétence, de prudence, d'expérience pratique qui ne s'improvisent pas dans une autre direction. »

En outre, aurait-il pu ajouter, s'il est vrai que les jeunes détenus doivent être soumis à une orthopédie morale, n'est-ce pas aussi le traitement qui convient à la grande majorité des détenus ? N'est-ce pas la réédu-

cation morale qui seule est capable de redresser une mentalité faussée ou affaiblie ? Dès lors voudrait-on confier à la direction de l'assistance tous ceux qui ne pourraient être classés dans la catégorie des incorrigibles, des endurcis, des cas désespérés qui ne relèvent plus que de la prophylaxie ! Une pareille mesure équivaldrait à supprimer le service pénitentiaire, si l'on considère que les plus mauvais détenus dépendent en grande partie du Ministère des Colonies. Aussi bien vaudrait-il mieux avouer franchement que l'on désire une fusion entre les deux services et faire une direction de l'Assistance physique et morale. Une mesure générale, une réforme radicale auraient pu avoir plus de succès qu'un expédient, une mesure de circonstance comme celle que proposait la Commission dans le but unique de réaliser quelques économies.

Enfin la dernière innovation proposée était la moins heureuse ; le rattachement de ce reliquat des services pénitentiaires à la Police. Nous avons vu qu'à certaines époques, la police était chargée de la surveillance des prisons ; mais c'était lui confier une tâche à laquelle elle n'était ni préparée ni destinée. Qu'elle s'occupe de retrouver un évadé c'est son rôle, mais il doit se borner là. Il paraît dès lors fort difficile de trouver entre ces deux services des liens même fragiles, des raisons même mauvaises d'un rapprochement. D'ailleurs on n'en donnait aucune ; ce rattachement n'avait d'autre but que de supprimer un directeur jugé trop peu occupé, et, ceci fait, on confiait les deux bureaux qui restaient à l'un quelconque de ses collègues. Encore un coup, le rattachement total à

l'assistance eut été beaucoup plus logique, bien que discutable, qu'un éparpillement aussi peu justifié.

M. Grimanelli ne devait pas gagner à sa thèse la majorité des commissaires ; il est vrai que ceux-ci éprouvèrent un échec semblable auprès de M. le Président du Conseil.

M. Clémenceau disait en effet dans son rapport de 1907 au Président de la République : « La direction pénitentiaire avec le nouvel aménagement de ses services reçoit une orientation différente par la création d'attributions relatives au relèvement moral des détenus, à leur amendement, ainsi qu'au patronage public et privé des libérés ».

Le nouvel aménagement était ainsi réglé par le décret du 19 février 1907. Le service du personnel était maintenu à la direction qui subsistait dans toute son autonomie. Le premier bureau avait comme distribution : les affaires générales, l'étude des questions pénitentiaires, le conseil supérieur des prisons, la statistique, la mise en pratique des régimes de l'emprisonnement individuel. Le deuxième avait l'exécution des peines et le troisième les établissements et services d'éducation correctionnelle pour mineurs de l'un et de l'autre sexe, institutions et sociétés de patronage pour les libérés.

La Direction était rajeunie, restaurée, au lieu d'un démembrement qu'on voulait lui faire subir elle était remise à neuf. Son personnel central recevait une besogne nouvelle qu'il ne demandait qu'à faire avec zèle, sur les indications que lui fournissaient les rapports de l'inspection des services administratifs dépo-

sés en 1907 par M. Winter et par M. Janneney en 1908.

Le premier constatait une défectuosité dans le système d'éducation pénitentiaire ; le recrutement du personnel, à son avis, n'offrait pas de garantie suffisante et il en résultait chez les personnes chargées de l'enseignement, ou chez un grand nombre d'entre elles, une insuffisance notoire des connaissances et de la préparation nécessaires à l'enseignement.

M. Janneney insistait plus particulièrement sur la défectuosité des immeubles et les trop lents progrès de l'emprisonnement individuel.

Telle était en ces dernières années la situation de l'administration pénitentiaire ; sans doute tout n'était pas pour le mieux dans des prisons idéales, mais de sérieux progrès avaient été accomplis et les dispositions d'esprit du gouvernement et du personnel permettaient d'en faire de nouveaux à brève échéance.

Est-il besoin de rappeler dans quelles circonstances, les services pénitentiaires viennent de subir de profondes et subites transformations ? A vrai dire, rien de précis ne faisait prévoir le transfert imminent de cette administration au département de la justice ; cependant cette mesure n'était pas de nature à étonner profondément les personnes compétentes, car l'idée n'en était pas neuve. En 1878, M. Lefèvre-Pontalès avait proposé au conseil supérieur des prisons de transférer l'administration pénitentiaire « telle qu'elle est avec sa hiérarchie, avec son personnel, avec ses règles, du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice ».

Dans son rapport à la Chambre sur le budget de l'Intérieur, M. Baudin posait ainsi la question :

« Avant de clore ce résumé il nous reste à traiter une question plusieurs fois soulevée à l'occasion du budget : L'an dernier le rapport de la Commission des Finances du Sénat contenait le passage suivant :

« De très bons esprits se demandent et non sans raison, selon nous, quels sont les motifs qui ont bien pu déterminer le rattachement du service pénitentiaire au ministère de l'Intérieur. La place naturelle nous paraît être au ministère de la justice dont le personnel dans le département est bien plus nombreux que celui de l'Intérieur et mieux à même par ses fonctions, ses aptitudes et la nature même de son travail, de s'occuper utilement des prisonniers. C'est là une question qui ne saurait être développée et étudiée à fond dans un rapport sur le budget ; aussi nous bornons-nous à la signaler, pensant qu'une fois posée elle pourrait être le point de départ d'une étude de la part de l'administration.

Il serait tout à fait rationnel, ajoute M. Baudin, d'attribuer à l'administration de la justice l'exécution des peines ; Nous ne pouvons que nous rallier à l'opinion de M. le sénateur Labrousse et indiquer avec lui que cette modification ne saurait être discutée qu'autant qu'elle ferait l'objet d'une proposition de loi ».

L'année suivante cette réforme était proposée à nouveau par le rapporteur de la Chambre, M. Bertrand et par M. Goujat, au Sénat. Le 5 décembre suivant, toujours à l'occasion du budget, MM. Cruppi et Pourquery de Boisserin déposaient sur le bureau de la Chambre un amendement tendant à réduire de

1.000 francs le crédit du chapitre 66 comme indication du transfert des services pénitentiaires au Ministère de la Justice.

M. Waldeck-Rousseau, président du Conseil, combattit cet amendement en un long discours et le fit rejeter. Les raisons qu'il invoquait étaient d'ordre préjudiciel, quant à l'intérêt de la réforme il le reconnaissait très grand.

En même temps, une proposition de loi, ayant le même but que l'amendement Cruppi-Pourquery de Boisserin, était pendante devant le Sénat. M. Béranger exposait la réforme et la motivait en ces termes :

« Les raisons sont particulièrement tirées de la nécessité d'assurer l'unité de Direction des services qui se tiennent, se pénètrent et se confondent de mille manières et sont cependant aujourd'hui divisés entre deux administrations dont les vues peuvent parfois différer à savoir ; l'infliction des peines (Justice) et leur exécution (Intérieur).

« Le règlement des difficultés relatives au cumul, à la confusion, à la durée des condamnations qui dépend en droit du Ministère de la Justice et relève en fait au Ministère de l'Intérieur.

« La décision sur les demandes en grâce qui appartient à la Justice et celle sur les demandes de libération conditionnelle qui est dans les attributions du Ministère de l'Intérieur, si bien qu'il peut arriver que le même condamné soit à la fois rejeté pour la libération conditionnelle et admis pour la grâce.

« La contradiction possible des avis donnés con-

cernant chacune de ces deux mesures par les magistrats ou les administrateurs, les premiers restant trop impressionnés par le souvenir des délits, faute d'avoir suivi le condamné dans l'expiation, les autres trop disposés à ne tenir compte que de la conduite pendant la détention, faute de connaître les circonstances de la faute.

« Non moins importante est la considération d'ordre général et public d'associer plus intimement les magistrats du parquet aux conditions, aux phases et aux résultats de l'expiation pour tempérer en eux l'excès de l'esprit répressif fruit trop commun de l'habitude de punir et les intéresser au relèvement du condamné sans lequel l'œuvre de la justice reste vaine. Quel secours ne recevrait pas l'action si manifestement indispensable du patronage si tous y apportaient le dévouement et le zèle si fortement loués dans quelques-uns ? C'est enfin l'impossibilité pour le Ministre de l'Intérieur, à raison des occupations absorbantes qui se disputent son temps, d'apporter une sollicitude suffisante à cet important service, impossibilité d'où résultent à la fois une inertie fâcheuse et un manque de contrôle souvent regrettable. »

M. Legrand, rapporteur du budget de l'Intérieur en 1902, de son côté, envisageait cette réforme qui lui paraissait séduisante.

N'est-il pas désirable, en effet, disait-il, que tout ce qui se rattache à l'exécution des peines, au régime moral des détenus, à leur régime matériel, à leur amendement, aux mesures de clémence ou de justice qui les concernent, soit réuni entre les mêmes mains

N'est-il pas utile que ceux qui prononcent les mêmes peines soient habitués à en assurer et suivre les effets et à tirer de cette étude les enseignements pratiques pour leur application ? »

Nous dépasserions le cadre que nous nous sommes tracé, si nous reprenions l'ensemble des controverses qu'a ouvertes le décret de mars 1911. Nous nous bornerons donc à en dégager les principaux arguments et la conclusion.

M. le professeur Barthélémy distingue (1) trois questions dans ce problème : 1^o Le transfert par décret était-il légal ? 2^o Était-il opportun ? 3^o Était-il opportun de mettre à la tête des services transférés un Sous-Secrétaire d'État ? Cette dernière n'intéresse pas notre sujet et nous nous occuperons seulement des deux autres.

On ne saurait nier que les services pénitentiaires ont été placés au Ministère de l'Intérieur par une loi, et cette loi est celle que nous connaissons déjà, du 4 vendémiaire an IV. Certes, cette loi a été confirmée par des textes ultérieurs et par l'usage. Nous ne soutiendrons pas davantage qu'un décret puisse modifier une loi. M. Chéron, rapporteur du Budget à la Chambre, indiquait la solution de cette difficulté dans l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 où le chef de l'État puise le droit de nommer à tous les emplois civils et militaires. Si cela ne suffisait

(1) *Revue du Droit Public*. Notes de droit public. N^o 2, 1911.

pas, comment se fait-il que les décrets qui ont créé les Ministères des Travaux publics, du Commerce et de l'Industrie, de l'Instruction publique, des Beaux-Arts, de la Police, de l'Agriculture, des Postes et Télégraphes, des Colonies, du Travail, n'aient jamais été taxés d'illégalité et qu'ils aient été acceptés sans aucune opposition ? Et cependant ils bouleversaient bien profondément l'édifice de l'an IV.

Mais, a-t-on dit alors, la difficulté ne serait pas très grande si elle s'arrêtait là, mais les inconvénients de cette mesure s'étendent à l'infini ! Le Ministère de l'Intérieur est chargé par une foule de lois diverses d'attributions précises dans l'administration qu'on lui enlève. Qui les remplira désormais ? Ces attributions, M. Waldeck-Rousseau les avait énumérées en combattant la réforme ; il n'y avait qu'à se reporter à son discours pour les trouver réunies : la loi du 5 août 1850 (art. 19 et 20), du 5 juin 1875 (art. 6), du 14 août 1885 (art. 5), du 14 février 1893.

Comme le faisait remarquer M. Chéron, en la séance du 21 mars, tous ces textes confient certaines formalités au Ministre de l'Intérieur pour la raison unique que c'était lui, au moment de leur rédaction, qui dirigeait les services pénitentiaires et n'avait pas de peine à démontrer que ces formalités, dans l'esprit de ces lois, ne constituaient pas des attributions spécialement dévolues au Ministre de l'Intérieur.

D'ailleurs, ce n'est pas la première fois que par un décret, on enlève à un ministre les attributions qu'une loi lui avait confiées. Nous citons tout à l'heure l'exemple des autres départements ministériels cons-

titués par décret au cours du XIX^e siècle. Or, avant leur formation, de nombreuses lois, dans leurs détails, citaient le ministre de l'intérieur comme devant remplir des formalités déterminées, et cependant on trouve tout naturel que ce soit le titulaire du nouveau département qui les remplisse à sa place.

Nous ne discuterons pas au surplus la question de savoir si, d'illégale, la mesure a été légalisée par le vote des crédits nécessaires au sein du Parlement. Nous nous bornerons à constater que, en le supposant illégal, le décret du 13 mars 1911 est atteint d'un vice singulièrement atténué, parce qu'il le partage avec une demi-douzaine de décrets semblables, d'abord, et ensuite parce que la volonté du Parlement avait les moyens de se manifester à son égard.

Tout le monde, ou peu s'en faut, s'accorde à reconnaître que c'est là le plus petit côté de la question. « Ce n'est pas par des raisons de forme ou de procédure, disait M. le député Long, en la séance du 21 mars, qu'il faut combattre la réforme. Oui on non est-elle bonne ? » (1).

On a fait intervenir le principe de la séparation des pouvoirs pour démontrer que le rattachement était mauvais. Le pouvoir qui condamne, a-t-on dit, ne doit pas exécuter lui-même la sentence. L'exécution des peines est du ressort de l'exécutif, on ne doit pas confier cette mission au pouvoir judiciaire.

(1) Débats parlementaires, Chambre 1911, p. 1341

Cette théorie renferme une part très importante d'erreur.

Sans doute, nous avons toujours respecté la division des pouvoirs : mais c'est se méprendre singulièrement sur sa réalité que de dire : Le pouvoir judiciaire c'est le Garde des sceaux, le pouvoir exécutif est incarné par le Ministère de l'intérieur ; confier les attributions du second au premier, c'est violer les principes constitutionnels de 1789. Admettons un moment que la magistrature assise ne dépende en rien de l'exécutif, — et elle ne peut avoir cette qualité que si son recrutement est électif (1) — il ne s'ensuit nullement que le Garde des sceaux appartienne au pouvoir judiciaire ; bien au contraire, il est un des membres les plus importants du pouvoir exécutif, puisqu'il est considéré comme le vice-président du Conseil des ministres, et parfois même il en est le président. La « magistrature debout » présente d'ailleurs les mêmes caractères puisqu'elle constitue le personnel placé sous les ordres du ministre. Elle représente la société toutes les fois que les intérêts doivent être défendus en justice, et en toute circonstance pour combattre les atteintes qui y seraient portées. Le Garde des sceaux n'a donc rien de commun avec le pouvoir judiciaire ; il a seulement des rapports avec lui, et s'il est président du Conseil d'Etat, c'est un état de choses critiquable que la pratique heureuse-

(1) Le recrutement électif peut être confié à un collège de justiciables ou bien à un collège de représentants de la magistrature.

ment n'a jamais aggravé. Il ne peut donc y avoir aucun doute ; le rattachement ne lèse en rien le principe de la séparation des pouvoirs et cependant, dit M. le professeur Barthélemy, c'est ce prétexte qui, peut-être parce qu'il échappait à la discussion par son caractère superficiel de dogme, a constitué le plus fort obstacle à une réforme depuis longtemps réclamée par les spécialistes, notamment par la Société générale des prisons. » (1).

Au point de vue pratique, M. Béranger nous a exposé très clairement l'intérêt de la réforme, M. Barthélemy nous dit d'autre part : « La condamnation et l'exécution de la peine constituent les deux éléments indissolubles de l'intimidation nécessaire à la protection de la société. Leur connexité n'existe pas seulement au point de vue de la logique, mais encore au point de vue pratique », et il conclut avec M. Henri Chardon : « La considération du résultat final au point de vue de l'amendement du condamné comme aussi de l'efficacité de la répression de la peine prononcée et exécutée doit être déterminante dans la sentence ; dans l'application des sentences passées, les juges doivent donc puiser les considérants pour leurs sentences futures. Il est donc nécessaire qu'une même administration puisse suivre le coupable à travers toutes les étapes de la faute, depuis la poursuite jusqu'à l'expiation ». Ainsi posé, le rattachement était

(1) *Op. cit.*

réclamé par tous les spécialistes. A l'heure actuelle, il est fait et il est bien fait (1).

III. — Les Cultes.

A l'heure où nous écrivons ces lignes, l'administration des Cultes fait encore partie du ministère de l'Intérieur : cependant nous en faisons une étude rapide dans ce chapitre. C'est que la loi du budget 1911 a décidé la suppression de la direction, ne laissant subsister que quelques bureaux ; de plus, nous ne nous y arrêterons pas bien longtemps car cette administration a été fort indépendante depuis son origine et si elle fut rattachée à plusieurs reprises à l'Intérieur c'est pour la raison suivante : on ne la considérait pas, par son importance, susceptible de constituer un ministère, si ce n'est pendant des intervalles très brefs ; or comme une direction ne peut pas être théoriquement indépendante et toutes les branches de l'administration devant être placées sous l'autorité d'un ministre, on rattachait les cultes à un département dont les attributions ne paraissaient pas incompatibles avec ses services. On ne pouvait les rattacher à la Guerre ni à la Marine, ni aux Finances, ni aux Affaires Etrangères bien qu'elles aient eu souvent à s'en occuper, ni aux Travaux Publics, ni aux Colonies, ni à l'Agriculture.

(1) Notons avant de mettre sous presse que le sous-secrétariat a été supprimé en juillet 1911 ; les services sont devenus une simple direction du Ministère de la justice.

On n'aurait pas osé l'attribuer au Commerce. Restait la Justice, l'Instruction Publique et l'Intérieur, ils eurent depuis 1814 à s'en partager la charge.

Ministère de 1804 à 1814, l'administration des Cultes était chargée de « la présentation des lois, règlements, décrets, concernant les Cultes, propositions pour nominations, examen, avant leur publication des bulles, rescrits et brevs ». (1) Son secrétariat général était chargé de la correspondance et de l'administration générale. La première division était chargée des cultes catholiques (circonscriptions ecclésiastiques, régime des fabriques, temporalité des églises). La deuxième, des cultes non catholiques (circonscriptions, nominations, police). La comptabilité était dévolue à la troisième.

Cette organisation se modifia fort peu jusqu'à nos jours ; ayant subi les nombreux rattachements que l'on sait, (2) il nous suffira de noter que l'administra-

(1) Almanach Impérial 1814.

(2) L'administration des cultes a subi les rattachements suivants : Ministère du 10 juillet 1804 au 3 avril 1814, à l'Intérieur jusqu'au 26 août 1824. Ministère, deux fois joint à l'Instruction Publique jusqu'au 11 août 1830, rattaché simplement à ce département jusqu'au 11 octobre 1832, à la Justice jusqu'au 31 décembre 1832, à l'Intérieur jusqu'au 4 avril 1834, à la Justice jusqu'au 4 février 1848, à l'Instruction Publique jusqu'au 11 mai, Ministère du 11 au 20 mai à l'Instruction Publique jusqu'au 23 juin 1863, à la Justice jusqu'au 5 septembre 1870, à l'Instruction Publique jusqu'au 18 mai 1873, Ministère du 18 au 25 mai, à l'Instruction Publique jusqu'au 9 mars 1876, à la Justice jusqu'au 17 mai 1877, à l'Instruction Publique jus-

tion des cultes développa sa première division au détriment de la seconde, sous les régimes de despotisme et de gouvernement personnel et qu'au contraire l'égalité était plus respectée sous les régimes de liberté. Ce phénomène est extrême d'un côté sous la restauration et de l'autre sous la seconde et surtout la troisième République.

La Direction Générale par le décret du 15 janvier 1899 était chargée de la préparation et exécution des lois, décrets, règlements, décisions concernant les cultes, proposition au Président de la République des nominations aux archevêchés et évêchés, présentation au chef de l'Etat des nominations faites par les évêques aux titres ecclésiastiques, publication des bulles breves et rescripts du Saint-Siège, appel *comme d'abus*, contentieux des cultes, congrégations religieuses, autorisations pour acceptation des dons et legs aux établissements ecclésiastiques, circonscriptions, secours aux communes pour la réparation de leurs églises et presbytères, administration temporelle des établissements diocésains, travaux pour la construction et la conservation des cathédrales, évêchés, et séminaires, comités

qu'au 4 février 1879, Ministère jusqu'au 4 mars, à l'Intérieur jusqu'au 4 novembre 1881, à l'Instruction Publique jusqu'au 30 janvier 1882, à la Justice jusqu'au 13 septembre 1882, à l'Intérieur jusqu'au 27 février 1883, à la Justice jusqu'au 6 avril 1885, à l'Instruction Publique jusqu'au 11 décembre 1886, à l'Intérieur jusqu'au 30 mai 1887, à l'Instruction Publique jusqu'au 3 avril 1888, à la Justice jusqu'en 1876, à l'Intérieur jusqu'en 1904, à l'Instruction publique jusqu'à 1906, à l'Intérieur jusqu'à nos jours.

des inspecteurs généraux des édifices diocésains et paroissiens, affaires des cultes non catholiques reconnus, églises réformées de France, confession d'Augsbourg culte israélite, circonscriptions territoriales des conseils presbytéraux, des consistoires et des synagogues, présentation à l'approbation du Président de la République des nominations des ministres et pasteurs, synode général et conseil central des églises réformées, consistoire central israélite. Toutes ces affaires étaient détaillées et réparties en 5 bureaux de la façon suivante : 1er bureau : affaires réservées et contentieuses, cabinet du directeur général, ouverture et distribution de la correspondance, personnel de l'épiscopat et instructions des candidatures, nominations dans l'ordre de la Légion d'Honneur, questions générales de législation concordataire et discipline politique du clergé, examen et publication des bulles, brefs et rescrits, pourvois contentieux et recours *comme d'abus* devant le Conseil d'Etat, conflits, gestions des menses épiscopales pendant la vacance des sièges, organisations des caisses de secours diocésains pour les prêtres infirmes ou âgés, inspections des petits séminaires, fabriques, organisation et fonctionnement, comptabilité, différends avec les communes, vicariats rétribués par l'Etat, pompes funèbres, honneurs et préséances, convocations pour les cérémonies publiques, presse et publications religieuses, dépôt légal.

2^e Bureau. — Police du clergé et nominations ecclésiastiques ; secours au personnel du clergé en France et en Algérie, titres ecclésiastiques, nominations,

agrément par le chef d'Etat ; chapitres métropolitains et cathédraux ; état du personnel du clergé et des séminaires : visa des certificats de dispenses militaires ; absences, non-résidences, congés ; légalisations ; tarifs des droits d'obligations ; concessions de chapelles dans les églises ; promotions de cures. Pensions et secours personnels.

3^e Bureau. — Biens des Fabriques ; cures et succursales ; congrégations autorisées ; dons et legs.

Biens des Fabriques ; cures et succursales ; acquisitions ; aliénations ; échanges ; emprunts ; transactions concernant ces établissements ; autorisations de Congrégations religieuses et des établissements qui en dépendent ; modifications des statuts ; actes d'acquisitions, de ventes, d'échanges, d'usufruits, de transactions concernant les Congrégations religieuses ; autorisations pour acceptation des dons et legs aux établissements ecclésiastiques et religieux.

4^e Bureau. — Circonscriptions ecclésiastiques. Subventions aux communes pour églises et presbytères. Circonscriptions paroissiales, érection de cures, succursales, chapelles et oratoires, administration temporelle des établissements diocésains, acquisitions, échanges, aliénations, emploi des fonds, transactions et autres affaires concernant les établissements, tarifs des droits de secrétariat des évêchés, comptes annuels des grands séminaires, règlement des Fabriques des cathédrales, secours aux communes pour travaux aux églises et presbytères.

5° *Bureau*. — Edifices diocésains ; travaux ; architectes ; mobiliers.

6° *Bureau*. — Cultes non catholiques ; personnel ecclésiastique ; nominations et confirmations par le gouvernement ; conseil central des églises réformées ; synode général et synodes particuliers de l'église de la confession d'Augsbourg ; consistoire central des Israélites ; attributions et renouvellements des consistoires et conseils presbytéraux ; élections ecclésiastiques ; organisation et circonscriptions des églises consistoriales et paroissiales, des temples et des synagogues ; ouvertures des nouveaux lieux de culte ; conférences pastorales ; résidences des pasteurs et rabbins ; congés ; dispenses d'âge pour la consécration ; traitements ; suppléments de traitement et indemnités ; secours aux anciens ecclésiastiques et à leurs veuves ; édifices religieux ; secours de l'État pour les réparations ; biens et revenus des églises, dons et legs ; acquisitions, aliénations ; échanges ; emprunts ; transactions ; administrations des séminaires protestants et israélites ; affaires contentieuses et disciplinaires ; rapports entre les cultes reconnus ; cultes protestant, israélite et musulman en Algérie.

7° *Bureau*. — Comptabilité ; archives ; matériel.

A côté des bureaux fonctionnait une Commission dite « des travaux diocésains et paroissiaux » présidée par le sous-directeur et composée presque exclusivement d'architectes.

Un décret du 28 juillet 1902 modifia cette organi-

sation, en vue d'assurer l'exécution d'une loi nouvelle; la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations, en ce qui concernait le contrôle des Congrégations religieuses.

D'après ce décret, le troisième bureau, chargé de la tutelle administrative de tous les établissements ecclésiastiques et religieux, était divisé en deux sections distinctes. La première conservait les attributions entières du troisième bureau et la deuxième recevait : les biens des Congrégations religieuses autorisées et la surveillance des Congrégations non autorisées.

Nous ne rappellerons pas ici comment prit fin le Concordat qui régissait l'administration des cultes. Le clergé français était payé par l'Etat et il semblait que la bienveillance que le gouvernement de la République avait jusque là observée à son égard, lui fut un encouragement à toutes les licences. Le corps des fonctionnaires ecclésiastiques rétribué par la France était aux ordres d'un chef étranger et en majeure partie au service des représentants des régimes déchus. Cette révolte ouverte avait pris prétexte de la loi de 1901, toute favorable qu'elle était aux séculiers, pour rompre ses derniers freins et la dignité du pays ne pouvait plus s'accommoder du silence devant ce flot d'outrages. On sait comment la loi de 1905 constitua une réponse digne et généreuse.

Quel était désormais le rôle de l'Administration des cultes ? Elle n'avait plus qu'à régler la liquidation de cette association brisée ; mais elle n'était pas organisée pour cette tâche ; ce fut l'œuvre du décret qui parut

le 15 avril 1906. « En vue de la liquidation de l'Administration des Cultes, dit-il en son article 1^{er}, l'organisation de ce service est modifiée provisoirement ainsi qu'il suit : Le nombre des bureaux est ramené de 7 à 3 :

1^{er} *Bureau*. — Application de la loi du 9 Déc. 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Tutelle des établissements ecclésiastiques pendant la période transitoire. 2^e *Bureau* : Congrégations religieuses. 3^e *Bureau* : Liquidation des pensions et allocations ecclésiastiques. Secours aux anciens membres du Culte et à leurs familles. Visa des certificats de dispense militaire. Comptabilité, archives. »

L'article 2^e du même décret réunissait les 4^e et 5^e Bureaux chargés des édifices paroissiaux et diocésains et les transférait à l'administration des Beaux-Arts sous la dénomination *provisoire* de « Bureau des édifices culturels. »

Quant à la surveillance des Congrégations, elle disparaissait de cette direction et nous la retrouverons à la direction de la Sûreté Générale.

Ce service de liquidation était-il appelé à se liquider lui-même dans un délai assez bref ? Le distingué rapporteur du Budget des Cultes pour 1910, à la Chambre, M. Malvy, ne le prévoyait pas. Il faisait ressortir (1) que si le budget était tombé de 42 millions en 1905 au chiffre qu'il proposait de 497.000 francs,

(1) Officiel 1909. Annexe 2745, Chambre.

le travail de la direction des cultes n'avait pas diminué dans une même proportion ; il faisait un exposé aussi précis que détaillé des nouvelles occupations qui lui étaient fournies par les lois de 1901, 1904, 1905, 1907 et 1908 ainsi que par les nombreux décrets qui les avaient accompagnées ; puis émettant l'opinion qu'il avait acquise, il concluait : « Si le chapitre est appelé à disparaître à mesure que disparaîtront les ministres des cultes concordataires, nous croyons cependant qu'une administration des cultes aura longtemps encore sa raison d'être dans notre pays (2). »

Cependant l'Administration des cultes, pour laquelle on prévoyait ainsi une agonie prolongée était toujours régie par un décret provisoire. Le rapporteur du Budget 1910 au Sénat, M. le Sénateur Denoix, s'en plaignait dans son rapport et ayant résumé sa situation juridique, il disait :

« Dans cette situation juridique un peu indéterminée, l'administration des cultes a conservé sa complète autonomie administrative et financière et, depuis cette date, les divers ministres de l'instruction publique, de la justice et de l'intérieur ont ajouté à ces titres et à ces fonctions celui et celle de ministre des cultes.

Il ne saurait y avoir que des inconvénients à laisser ainsi, sans statut légal nettement déterminé, une administration chargée de fonctions aussi délicates, alors surtout que le Gouvernement, à juste titre, s'est préoccupé, depuis quelques années, d'achever la refonte des différents règlements d'administration publique concernant les administrations centrales des ministères. On ne peut que louer le président du conseil,

(2) Ibidem.

ministre des cultes, du projet (1) qu'il a annoncé à la Chambre de faire cesser l'organisation provisoire des services dépendant de l'administration des cultes.» (2)

Pour remédier à cet état de choses qu'il considérait comme fâcheux, M. le Sénateur Denoix présentait trois solutions :

La première consistait à supprimer tous les services ne présentant plus d'utilité et à « répartir les autres dans les départements ministériels les mieux appropriés à les recevoir. » (3) Ces affaires dont l'administration devait subsister étaient les suivantes :

Application des lois des 9 décembre 1905, 2 janvier 1907 et 13 avril 1908. — Secours aux anciens ministres du culte et à leurs familles.

Régime légal de l'exercice public du culte en France.
— Conditions d'occupation et d'usage des édifices cultuels et du mobilier les garnissant. — Clés — Assurances. — Surveillance et gardiennage. — Quêtes et

(1) M. Briand président du Conseil avait dit à la Chambre : « je puis donc, dès maintenant, dire à l'honorable rapporteur que dans un délai aussi bref que possible, une solution interviendra en ce qui concerne l'assimilation du personnel des cultes au personnel du Ministère de l'Intérieur. J'ajoute que cette assimilation pourrait se faire sans coûter beaucoup, grâce à la fusion du service des Cultes avec celui du Ministère de l'Intérieur, fusion qui entraînerait la disparition ou le remaniement de certains crédits, et permettrait de réaliser aisément l'amélioration du sort des fonctionnaires auxquels l'honorable M. Malvy a bien voulu s'intéresser ».

(2) Annexe Sénat, 93.

(3) *ibid.*

trons. — Bancs et chaises. — Horloges. — Cloches. — Inscriptions, impôts et taxes. — Pompes funèbres. — Concessions de jouissance gratuite. — Simultaneum. — Salles de catéchisme. — Inhumations dans les cathédrales. — Conditions de la visite des édifices classés et de l'exposition des objets mobiliers classés. — Désaffectation d'édifices ou d'objets mobiliers culturels. — Retrait ou transfert de jouissances. — Chapelles des colonies étrangères. — Situation légale de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics en matière culturelle ; charges pieuses ou culturelles grevant leurs biens : travaux, services d'aumônerie, dépenses diverses, location des anciens presbytères.

Associations culturelles proprement dites et union d'association culturelles, protestantes, israélites, musulmanes, etc. ; constitution ; fonctionnement ; régime financier ; dissolution. — Associations diverses à but culturel, avoué ou dissimulé.

Police des cultes. — Renseignements. — Réunions culturelles. — Manifestations extérieures des cultes. — Sonnerie de cloches. Emblèmes religieux, croix, statues, calvaires. — Mariage religieux. — Entraves par des ministres du culte à la fréquentation scolaire, à la liberté des enchères, etc. — Poursuites pour infraction aux lois de séparation. — Condamnations entraînant la cessation des pensions et allocations ecclésiastiques.

Questions spéciales aux anciens Etats Sardes. — Fondations Britanniques en France : réorganisation — Fondations françaises à l'étranger.

Pourvois contentieux devant le conseil d'Etat en matière cultuelle, conflits. -- Application aux colonies des lois de séparation (article 45 de la loi du 9 décembre 1905).

Application des lois sur les congrégations.

Cet ensemble lui paraissait constituer un tout assez défini pour rester groupé et sa première solution lui apparaissait comme impraticable. Il était ainsi amené à la seconde qui consistait à maintenir le statu quo ; et celle-là encore ne lui paraissait pas compatible avec le régime de la séparation ; il la considérait encore comme dangereuse par la trop grande autonomie qu'elle conservait à l'ancienne direction. Restait donc seul le troisième système : « supprimer la direction autonome des cultes et créer dans un ministère un service qui aurait rempli le rôle administratif qui lui était dévolu » (1).

Ce système présentait les avantages suivants ; il conservait aux affaires que nous énumérons plus haut un groupement que leur connexité rendait utile ; il diminuait les frais d'administration. Il permettait, en outre, de réunir sous la même direction l'application complète de la loi de 1901, et par là d'encourager efficacement son usage.

« L'immense développement des associations dans notre pays est, disait-il, un phénomène social d'une importance primordiale.

» Il est indispensable que le Gouvernement et l'administration suivent de près un semblable mouve-

(1) *ibid.*

ment, non dans une pensée de défiance et par des mesures policières, mais afin de le rendre, si possible, plus vigoureux et plus fécond encore, en lui accordant, avec méthode et avec libéralisme, tous les encouragements qu'a prévus la loi de 1901.

» C'est ainsi que la disparition de la direction actuelle des cultes et l'organisation au Ministère de l'intérieur d'une direction des associations, des congrégations et des cultes apparaît comme une réforme à la fois nécessaire et heureuse dans les résultats qu'on en peut attendre ».

Cette direction devait selon M. Denoix comporter trois bureaux : Un pour les associations, un pour les congrégations, un pour les cultes.

L'appui ministériel semblait entourer ce projet des meilleures chances ; cependant en 1910, il ne fut adopté ni par la Chambre, ni par le Sénat.

M. Guist'hau le reprenait dans son rapport sur le budget des cultes pour l'année 1911, mais le retard apporté au vote de la loi des finances ne permettait pas de lui donner satisfaction, et déjà on annonçait l'adoption prochaine de la première solution exposée mais rejetée par M. le sénateur Denoix : suppression du service et dispersion de ses bureaux (1).

La direction générale des cultes a donc virtuellement vécu, subissant ainsi le sort que son titre même lui assignait depuis 1905.

(1) Un décret de janvier 1913, réduisant ce cadre à deux bureaux, attribue les cultes à la direction du personnel.

CHAPITRE III

ORGANISATION ACTUELLE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Cabinet et les cinq directions générales. — Leur formation, leur constitution actuelle, leur rôle.

- I. Le cabinet.
- II. La direction du personnel et son secrétariat ou de l'Administration générale.
- III. La direction du contrôle et de la comptabilité.
- IV. La direction de l'administration départementale et commerciale.
- V. La direction de l'Assistance et de l'hygiène publique.
- VI. La direction de la sûreté générale.
- VII. Le service des affaires algériennes.

Un décret de 1907, réorganisant le Ministère de l'intérieur, le divisait en sept directions : le personnel, l'administration générale, la direction du contrôle et de la comptabilité, l'administration départementale et communale, l'assistance, l'administration pénitentiaire et la sûreté générale, les affaires algériennes n'ayant pas, bien qu'elles forment un service autonome, le titre de direction.

Nous avons vu quel a été le sort de l'administration

pénitentiaire. Quant à l'administration générale elle a été fusionnée par décret du 29 juillet 1909, avec la direction du personnel pour la plus grande part de ses attributions, les autres ayant été confiées à l'administration départementale et communale.

I

Le Cabinet

Le cabinet est certainement le service qui a été modifié, rétabli et transformé parfois radicalement au gré et selon les conceptions de chaque ministre. Or, si l'on considère le nombre de ministres qui se sont succédé, on pourra apprécier par cela seul le nombre de changements apportés à tout moment dans ses bureaux. Le cabinet est en effet l'organe souple qui doit être entièrement à la disposition du ministre et qui doit être adapté exactement au but qu'il se propose d'atteindre à la façon qu'il désire apporter dans son administration ; c'est ainsi que le cabinet a parfois été fusionné avec les services les plus divers, peut-être sans beaucoup de raison, mais le plus souvent pour marquer l'importance spéciale qui leur était momentanément attachée et pour en assurer un contrôle plus rigoureux.

C'est aussi sous l'influence de cette idée que le cabinet a souvent été fusionné avec des services que le ministre voulait, à un moment donné, placer plus étroitement sous sa direction.

En 1831, le cabinet et le service du personnel, des

préfets, en particulier, formaient une division, mais l'ordonnance du 11 octobre 1832 confia les préfets au département des Travaux Publics ; quelques mois après, ils reprenaient leur place, mais une direction spéciale s'occupait d'eux. C'est ensuite le secrétariat général qui est joint au cabinet qu'il absorbe même.

En 1840, le cabinet redevient distinct ; il forme une division à la tête de laquelle nous trouvons un maître des requêtes du Conseil d'Etat. Les affaires personnelles, particulières et réservées, les demandes d'audience lui sont naturellement attribuées ainsi que les lignes télégraphiques, simple instrument de gouvernement à cette époque. Les gardes municipales et les sapeurs-pompiers de Paris en dépendent également, en raison sans doute de l'insécurité du régime dans la capitale.

L'ordonnance du 15 novembre 1844 confirmant cette organisation, divisa le cabinet en deux bureaux, dont l'un était chargé du personnel intérieur et des secours généraux.

Après la Révolution de 1848, ce cadre fut modifié ; les nominations du personnel départemental, auparavant confiées au secrétariat général, furent confiées au cabinet dont Brissot de Warville était le chef ; y'étaient également classées : les affaires télégraphiques, une partie importante de l'assistance et les décorations.

Nous avons vu que sous la Convention, le cabinet du ministre disposait d'un bureau de *l'esprit public* chargé de réunir les appréciations de la presse et de l'opinion ; au besoin de les inspirer. Cette institution s'était perdue sous le premier Empire ; un décret du

27 février 1848 rétablit un service semblable sous le nom de *Bureau de la publicité*. Il disait en son art. 2 : « Ce Bureau sera spécialement chargé de centraliser et de communiquer à tous les journaux sans distinction les nouvelles de l'intérieur et de l'étranger qui peuvent intéresser la République ; à cet effet, tous les journaux de Paris, des départements et de l'étranger seront réunis en collection dans ledit bureau. » (1).

En 1852, une grande partie de ces attributions fut rendue au secrétariat et à la direction du personnel. Mais un décret du 23 juin 1853 adjoignit à l'unique bureau qui composait alors le cabinet, le bureau de la correspondance politique, celui du personnel des Préfets, de la légion d'honneur et des récompenses honorifiques, des secours, du service intérieur, de la bibliothèque. Le 28 octobre le service des lignes télégraphiques lui était enlevé, sauf un personnel de liaison très restreint.

En 1850, le cabinet était divisé en trois bureaux :

Premier bureau. — Transmission des ordres du ministre. — Insertions au *Moniteur Universel*. — Inspections administratives. — Rapports périodiques des Préfets et Sous-Préfets. — Rapports hebdomadaires. — Analyse des vœux des conseils généraux. — Examen des recueils des actes administratifs des préfectures. — Affaires non classées dans les autres bureaux. — Service du Télégraphe.

(1) *Bulletin des lois*, mars 1848.

Deuxième bureau. — Nominations et révocations des Préfets, Sous-Préfets, Conseillers de préfecture. — Congés. — Personnel de l'administration centrale. — Légion d'honneur. — Médailles et récompenses honorifiques.

Troisième bureau. — Correspondance Générale. — Maires, adjoints. — Membres des Conseils municipaux de la Seine et de Lyon, suspensions. — Rapports des Préfets et Sous-préfets.

Deux ans plus tard, en 1860, le cabinet constitua une direction absorbant presque toutes les attributions du Secrétaire-général. Mais ce dernier était rétabli en 1864, et l'on revenait à l'organisation antérieure.

Le décret du 18 novembre 1871 attribua au cabinet ; la correspondance générale, le personnel administratif, les secours généraux et la presse. C'était une simplification très importante de son cadre.

Trop grande même, car en 1881, M. Liouville dans un rapport du budget constate la nécessité d'en faire une direction :

« La situation faite au chef de cabinet du ministre disait-il, n'est pas en rapport avec l'importance de ses fonctions. C'est lui, en effet, qui prépare les mouvements de tout le personnel des préfectures, des sous-préfectures et des municipalités, qui a la direction politique des agents du pouvoir, qui seconde enfin le ministre dans la partie la plus délicate et la plus difficile de sa tâche (1). »

(1) *Journal officiel*, Chambres annexes, 1881.

Son vœu fut réalisé, mais la nouvelle direction ne vécut pas très longtemps ; le décret du 4 novembre 1868 la remplaça par deux bureaux : l'un était chargé des secours généraux, l'autre du service de la presse, lecture et analyse des journaux.

Le cabinet restait un peu au second plan : ainsi que sous l'empire des décrets de 1888 et de 1890, la Direction du personnel et du Secrétariat, lui enlevait beaucoup de son importance et de ses attributions. En 1897, le cabinet est encore réduit à un bureau chargé du service télégraphique, du chiffre des audiences, et de la correspondance avec les membres des deux chambres. Dès lors toute mission administrative lui étant enlevée, le cabinet n'est plus destiné qu'au service personnel du Ministre et à l'expédition des affaires réservées.

Le cabinet ne devait plus subir de modification jusqu'à ces temps derniers et à l'heure où nous écrivons ces lignes, ses attributions sont les suivantes :

Arrivée et départ du courrier. — Distribution entre les Directions et services. — Enregistrement.

Transmission des projets de loi aux Chambres et des projets de décret au Président de la République. — Promulgation des lois.

Insertions au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois*. — *Bulletin officiel du ministère*.

Distribution et affichage des discours et documents officiels.

Contrôle de l'Administration et de l'exploitation des *Journaux officiels*.

Taxes et franchises postales et télégraphiques. — Etat civil. — Légalisation des signatures.

Subventions aux sociétés de tir, de préparation militaire, de gymnastique, de sport, de natation. — Entretien des tombes militaires.

Secours généraux.

Réversion des pensions allouées aux blessés de février 1848 et aux victimes du Coup d'Etat du 2 décembre.

Dénombrement de la population.

Archives et bibliothèque. — Impressions. — Atelier d'autographie.

Travaux législatifs. — Centralisation de tous documents s'y rapportant (projets et propositions de lois, interpellations, questions orales et écrites, pétitions).

PRESSE ET DÉPÔT LÉGAL (1)

Service de la presse. — Lecture et analyse des journaux, comptes rendus journaliers, collections et archives. — Statistique. — Répertoire.

Application des dispositions légales sur la presse. — Dépôt par le gérant et réception des journaux et écrits périodiques publiés à Paris et dans les départements. — Déclarations de gérance.

Dépôt légal. — Dépôt par l'imprimeur et réception des ouvrages imprimés à Paris et dans les départements, des écrits périodiques, des estampes, de la musique et des autres reproductions destinées à être publiées (films cinématographiques).

Propriété littéraire, contrefaçons, exécution des conventions internationales. — Vérification des ouvrages de librairie venant de l'étranger.

(1) Sous la dénomination de « services rattachés ».

II

Direction du Personnel et du Secrétariat

Les attributions de la direction du personnel, ainsi que celles du cabinet, ont fréquemment varié et cela pour des raisons analogues ; le directeur du personnel, comme le chef du cabinet, est un collaborateur immédiat du ministre, ils entrent en fonctions en même temps, s'en démettent le même jour ; or, tout directeur du personnel, quelque rapide que soit son passage, organise ses services en conformité exacte avec ses conceptions personnelles ou celles de son unique supérieur ; en outre, à certaines époques, la personnalité marquante de certains chefs du cabinet avait déterminé le ministre à leur confier une partie des bureaux de la direction du personnel, et même à fusionner les deux services, ainsi que nous l'avons indiqué dans le précédent paragraphe, en nommant un « Directeur du cabinet et du personnel ». Toutefois cette organisation passagère ne présente pas pour nous beaucoup d'importance car elle n'a duré que fort peu de temps et que les bureaux déplacés ont toujours conservé leur rôle à peu près intact et tel qu'il est encore aujourd'hui :

1^{er} BUREAU

Personnel des fonctionnaires et employés de l'Administration centrale. — Concours et examens. — Congés. — Dot
Telmon et legs Couronne.

Personnel des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture.

Frais d'administration et organisation des bureaux des préfectures et sous-préfectures.

Admission à la retraite des fonctionnaires et agents dépendant du ministère de l'Intérieur. — Liquidation des pensions.

Nominations et promotions dans l'Ordre national de la Légion d'honneur. — Avis sur les candidatures des Français à des distinctions honorifiques étrangères.

Médailles, mentions honorables et lettres de félicitations pour acte de courage et de dévouement. — Médailles d'honneur des employés d'octroi et des cantonniers.

Exécution des lois relatives aux emplois réservés aux anciens militaires.

Affaires militaires : questions concernant la mobilisation et le ravitaillement, etc.

2^e BUREAU

Affaires politiques. — Centralisation et dépouillement des rapports préfectoraux y afférents. — Correspondance concernant ces affaires. — Interventions auprès des divers ministères pour les affaires ne ressortissant pas à d'autres directions.

Avis sur les recours en grâce des individus condamnés pour délits politiques ou assimilés.

Statistiques et études législatives concernant les élections. — Application des lois et règlements.

Elections au Sénat et à la Chambre des députés. — Convocation des électeurs. — Transmission des procès-verbaux des opérations électorales.

Elections aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement. — Convocations pour ces élections.

Elections des conseils municipaux, maires et adjoints. — Création des postes d'adjoints spéciaux. — Dissolution et suspension des conseils municipaux. — Révocation et suspension des maires et adjoints.

Contentieux des élections à ces divers conseils et des élections de maires et d'adjoints.

Maires et adjoints des arrondissements de la ville de Paris.

Convocation des conseils généraux et d'arrondissement.

Honneurs et préséances. — Cérémonies et fêtes publiques. Fête nationale du 14 juillet.

Témoignages de reconnaissance publique : érection de monuments, attribution de noms à des voies publiques, etc.

Affaires administratives ayant un caractère international : délimitation de frontières, Val d'Andorre, etc.

Toutefois il convient de remarquer qu'un 3^e et 4^e bureaux sont rattachés depuis quelques mois seulement à la direction du personnel ; l'ancien 3^e bureau, presse et dépôt légal, a été, à ce moment, transporté au cabinet comme service rattaché et remplacé par les débris de la direction des cultes, (1) savoir :

3^e Bureau. — Cultes, application des lois du 9 décembre 1905, 2 janvier 1907 et 13 avril 1908 sur la séparation des églises et de l'état, personnes, biens, contentieux, police des cultes.

4^e Bureau. — 1^{re} section : Associations régies par les titres I et II de la loi du 1^{er} juillet 1911, déclarations, reconnaissances d'utilité publique, organisation, fonctionnement, dissolution.

2^e section : Congrégations, application des lois des 24 mai 1825, 1^{er} juillet 1901 (titre III) et 7 juillet 1904, personnes et biens, police et contrôle, contentieux, demandes d'autorisations.

Notons, enfin, que la Direction du personnel a été

(1) Voir 3^e partie, Chapitre 2, § III.

confiée au secrétaire général presque chaque fois que l'emploi, aujourd'hui supprimé, a été créé ou rétabli,

III

Direction du Contrôle et de la Comptabilité Inspection générale

§ 1. — Le contrôle et la comptabilité.

La Direction du contrôle et de la comptabilité a toujours eu une existence effacée autant que la nature même de sa besogne est de nature à ne pas attirer beaucoup l'attention. Ses attributions n'ont paru qu'assez tard dignes d'être groupées en un service important et ce n'est qu'en 1830 que nous trouvons une « Division de la comptabilité générale » comprenant ; 1^{er} Bureau : Opérations centrales. — 2^e Bureau : Ordonnancement et liquidation. — 3^e Bureau : Dépenses départementales. Quelques années plus tard, en 1842, on y joignait un 4^e bureau : Ecritures centrales et un 5^e : Comptabilité des fonds secrets. Ces deux bureaux ne subsistent d'ailleurs que jusqu'à 1844 et la Direction prenant le nom de « Division de la Comptabilité centrale » se compose des trois autres.

En 1871, le décret du 18 novembre supprime la Direction en la fusionnant avec le secrétariat pour la comptabilité centrale et la centralisation des éléments du budget, en rattachant la comptabilité départementale à la Direction de l'Administration départementale et communale,

Le rétablissement de cette direction fut décidé par M. Clémenceau en 1907 ; il disait dans un rapport au Président de la République : « La Direction du contrôle et de la comptabilité groupera des services jusqu'alors éparés dans le ministère et qui désormais réunis sous une même direction, assureront l'unité et par suite l'efficacité du contrôle, tout en permettant au Ministre de suivre utilement les questions financières de son département » (1).

Quelques jours plus tard, un décret venait sanctionner ces propositions et depuis lors aucune modification n'est intervenue ; la Direction est ainsi composée :

1^{er} BUREAU. — BUDGET. — CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES.

Centralisation des éléments du budget. — Préparation et publication du budget. — Préparation des projets de lois et des décrets portant ouverture de crédits supplémentaires, extraordinaires, sur exercices clos, sur exercices périmés ; correspondances sur ces diverses questions avec le ministère des finances. — Centralisation et examen des notes et documents destinés aux commissions financières du Parlement. — Préparation de l'arrêté de sous-répartition annuelle des crédits législatifs. — Fonds de concours. — Titres de perception.

Contrôle des dépenses engagées. — Situations mensuelles des engagements de dépenses.

Injonctions et observations de la Cour des comptes.

2^e BUREAU. — COMPTABILITÉ CENTRALE

Ordonnancement. — Ordonnances de payement et de délégation, extraits et lettres d'avis. — Vérification des pièces

(1) *J. Off.*, 1907. Revue générale d'administration, 1^{er} semestre 1907.

de dépenses produites à l'appui des ordonnances de paiement. — Envois au Trésor. — Convocation des parties prenantes ; délivrance des lettres d'avis de paiement tous les jours, de 10 à midi et de 2 h. 1/2 à 4 h. — Etats d'appointements de l'Administration centrale. — Liquidation des traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs des départements. — Surveillance de l'emploi des crédits. — Préparation et publication du compte définitif des dépenses de l'exercice.

Ecritures centrales. — Demandes de fonds. — Tenue des écritures : journaux, grands-livres, livres auxiliaires. — Situations mensuelles de l'emploi des crédits. — Comptes d'exercices et situations provisoires. — Etat nominatif des créances restant à payer en clôture d'exercice. — Opérations diverses de comptabilité : annulations, réimputations, reversements, virements des comptes. — Débets : notifications au ministère des finances ; livre des débits.

Comptabilité-Matières. — Centralisation des comptes matières des services ressortissant au ministère de l'Intérieur ; production à la Cour des comptes. — Résumés généraux. — Préparation et publication du compte général du matériel.

Liquidation des dépenses de guerre.

CAISSE CENTRALE DU MINISTÈRE

Payements faits par la caisse à Paris et dans les départements. — Comptabilité des payements sur les fonds spéciaux.

§ 2. — *L'Inspection générale des services administratifs.*

Ce service qui est actuellement rattaché à la Direction de la Comptabilité, est de date assez récente (1).

(1) Auparavant il existait un service d'inspection, mais il était limité à l'administration pénitentiaire et aux services hospitaliers ; il était assuré par un personnel dépendant exclusivement de chacun de ces services.

Il a été créé par décret du 5 décembre 1879 qui plaçait sous sa surveillance :

1^o Les dépôts d'archives des préfectures, des sous-préfectures, des mairies et des établissements publics de bienfaisance ; les bibliothèques administratives des préfectures, des sous-préfectures et des mairies.

2^o Les établissements généraux de bienfaisance, les hôpitaux, hospices, asiles d'aliénés (publics ou privés), bureaux de bienfaisance, monts-de-piété, dépôts de mendicité et tous autres établissements publics et privés de bienfaisance, les maisons de refuge, orphelinats, sociétés de charité maternelle, crèches ; les institutions de bienfaisance reconnues d'utilité publique, les œuvres privées qui reçoivent des subventions de l'Etat. Le service des Enfants Assistés, celui de la protection des enfants du premier âge et celui de la Médecine gratuite en faveur des habitants des campagnes.

3^o Les maisons centrales de force et de correction, les maisons de détention, les pénitenciers agricoles ; les maisons d'arrêt, de justice et de correction ; les établissements publics et privés d'éducation correctionnelle des jeunes détenus.

Le texte ajoute :

« L'inspection générale peut être chargée aussi d'étudier des questions générales ou spéciales, se rattachant aux divers services du ministère.

Les inspecteurs généraux peuvent également, dans l'intérêt de ce service, être appelés à remplir des missions à l'étranger, dans l'intervalle de leurs tournées ; les inspecteurs généraux se réunissent à des jours déterminés, en conseil de section ou en comités de sec-

tion, pour émettre leur avis sur les questions qui leur sont renvoyées soit par le ministre, soit par les chefs de service de l'administration centrale agissant par délégation. »

Chacun des inspecteurs était attaché spécialement à un des services ci-dessus et dans ses tournées ne s'occupait que des établissements qui en dépendaient ; ce système ayant paru onéreux à la Commission du budget, la Chambre des députés invita en 1898 le gouvernement à décider une modification. Quelques mois plus tard la réforme était accomplie et M. de Verninac en disait les bons effets dans un rapport au Sénat :

« Jusqu'ici, disait-il, les inspecteurs généraux du service administratif étaient spécialisés, les uns chargés de l'inspection des services pénitentiaires, les autres de celle des services sanitaires, de telle sorte qu'il arrivait souvent qu'au moment même où un inspecteur venait de visiter un hospice d'une ville, un autre y arrivait pour visiter une prison.

Il y avait là une anomalie, elle était apparue à la Commission du budget de la Chambre des députés et le gouvernement s'était engagé à la faire cesser.

Aujourd'hui lorsque un inspecteur général se rendra sur un point quelconque du territoire il pourra y inspecter du même coup tous les établissements soumis au contrôle du Ministère de l'intérieur.... Désireux d'unifier encore plus complètement les services d'inspection, M. le ministre de l'Intérieur avait eu l'idée de réunir aux inspecteurs généraux les contrôleurs de la Sûreté.

M. le ministre a estimé, avec raison, selon nous, qu'il convenait d'incorporer le service de contrôle à celui de l'inspection générale et par un projet de

décret il créait des inspecteurs adjoints des services administratifs qui, chargés d'abord des missions les moins importantes, sous l'autorité et la responsabilité d'un inspecteur général, pourraient se familiariser peu à peu avec tous les détails du service complexe de ces inspections et devenir eux-mêmes plus tard, sous certaines conditions, des inspecteurs généraux d'une indiscutable compétence (1). »

Cependant, jusqu'en 1907, les inspecteurs restèrent attachés au cabinet du ministre ; ce n'est qu'à cette époque qu'ils ont été constitués en un corps sous la direction de M. Bluzet et qu'il ont été rattachés à la direction de la comptabilité ; le service central de l'inspection des services administratifs comprend les affaires suivantes :

Personnel de l'inspection générale. — Préparation, d'après les ordres du Ministre, des tournées annuelles et missions spéciales ou extraordinaires et des instructions y relatives. — Correspondance du Ministre avec les inspecteurs en tournées ou en mission. — Centralisation, lecture et analyse des rapports d'inspection. — Discussion contradictoire avec les services de l'Administration centrale des questions soulevées par ces rapports et initiative des propositions à soumettre au Ministre. — Règlement des frais de tournées et missions. — Examen et liquidation des dépenses imputables sur le chapitre « Inspections générales administratives ». — Relations de l'Inspection générale avec les différents services de l'Administration centrale. — Archives de l'Inspection générale. — Communication aux services intéressés des rapports de l'Inspection des finances. — Renvoi de ces rapports au ministère des finances. — Subvention sur les fonds du pari mutuel et sur les fonds du produit du prélèvement sur les jeux.

(1) Revue générale d'administration, 1898

IV

Direction de l'Administration Départementale et Communale

La direction de l'administration départementale et communale est une des plus importantes et des plus anciennes ; elle fut créée en 1824, et comprenait à cette époque cinq bureaux : Administration générale, trésors et bâtiments départementaux, contentieux des communes, comptabilité des communes, hospices, enfants trouvés, monts-de-piété.

Nous la retrouvons identique jusqu'en 1844 ; à cette date elle se scinde et l'ordonnance du 13 décembre institue : 1^o Une division « de l'administration générale et départementale » avec quatre bureaux : Administration générale ; établissements généraux de bienfaisance, aliénés, enfants trouvés ; routes départementales, voirie vicinale et urbaine, cours d'eau ; administration départementale ; et 2^o une division de l'administration communale et hospitalière, à quatre bureaux également : Comptabilité des communes, administration communale, contentieux des communes, hospices.

Progressivement les affaires deviennent plus nombreuses et viennent garnir ces deux cadres ; en 1857, cependant, la première de ces divisions est encombrée par l'administration générale, un seul bureau étant réservé aux affaires départementales, pendant que l'administration communale et hospitalière prend un développement rapide.

Le décret du 18 novembre 1871 rétablit la direction de l'administration départementale et communale du même coup qu'il réunit les services d'assistance en une direction spéciale. C'est à ce moment que commence l'essor prodigieux de l'administration départementale et communale qui doit assurer le fonctionnement et supporter l'application de la loi municipale de 1884 ; le député Liouville, rapporteur du budget en 1881, faisait remarquer, en demandant le renforcement du personnel, que ce service expédiait en 1868, 1.653 affaires, et en 1880, 4.500.

La direction était divisée en six bureaux, savoir :

Premier bureau. — Administration départementale, instructions électorales et contentieuses des élections, pensions.

Deuxième bureau. — Comptabilité départementale.

Troisième bureau. — Administration financière des communes.

Quatrième bureau. — Contentieux des communes.

Cinquième bureau. — Voirie urbaine, vicinale et rurale.

Sixième bureau. — Construction et comptabilité des chemins vicinaux, services détachés, service de l'Algérie, service de la carte de France et de statistique graphique.

Quel est, dans le détail, le rôle de ces bureaux ?

« D'une manière synthétique, la direction départementale et communale *traite définitivement* les affaires administratives intéressant les départements et les communes où un décret est nécessaire ; elle *prépare* et *propose* les solutions des affaires du même ordre où

l'intervention du Parlement se traduit par une loi. Par la préparation des décrets, elle concourt à l'exercice du pouvoir exécutif : par la proposition des projets de loi, elle collabore à l'exercice du pouvoir législatif.

Enfin, et c'est là encore une de ses attributions caractéristiques elle est l'organe du ministre dans les questions contentieuses qui sont portées devant le Conseil d'Etat. Donc, elle représente le Gouvernement sous les trois aspects que prend le pouvoir administratif : comme exécutif direct, comme provocateur de l'intervention législative, comme régulateur des ordres de l'autorité publique.

Entrons dans quelques détails qui aideront à mieux saisir les idées générales que nous venons d'exprimer.

La direction départementale et communale comprend six bureaux.

Les deux premiers règlent plus particulièrement les intérêts des départements. Ils s'occupent de la suite à donner aux délibérations des Conseils généraux et provoquent les annulations de celles de ces délibérations qui sont contraires à la loi du 10 août 1871. Ils préparent les innombrables (le mot n'est pas excessif) projets de loi par lesquels les départements contractent des emprunts applicables à telles ou telles dépenses d'intérêt commun, proposent les expropriations pour cause d'utilité publique, règlent le mode d'acceptation et d'emploi des legs et donations qui, étant grevés de charges ou contestés par des héritiers, ne peuvent être acceptés par simples délibérations des Conseils municipaux.

Ces questions, souvent très délicates parce qu'elles touchent aux intérêts les plus divers, se présentent au nombre de plusieurs milliers par an. C'est avec la même abondance que sont soumises à l'examen de ce service les matières relatives aux octrois, à l'établissement des taxes supplémentaires, aux impositions extraordinaires, au règlement des budgets pour les villes ayant au moins trois millions de revenus, à la responsabilité civile des communes, aux aliénations

des biens fournis au régime forestier, enfin à toutes ces innombrables transactions de la vie municipale que la loi a entourées de garanties, car il s'agit là de la fortune publique sous sa forme primitive et par suite la plus tangible pour les habitants.

Ajoutons à cela les questions de voirie urbaine et vicinale, infiniment complexes, et qui sont l'essence même de l'administration rurale, la répartition des subventions de la caisse des chemins vicinaux, les emprunts des communes au Crédit foncier et aux autres établissements de crédit, enfin le contentieux considérable qui dérive fatalement de ces mille opérations.

Tel est, dans ses traits généraux et permanents, le cadre des travaux de la direction départementale et communale qui forme, on peut l'affirmer, le noyau résistant du ministère de l'Intérieur. Ce qu'il y a de particulièrement remarquable dans cette œuvre toujours variée, c'est que les questions de personnes n'y entrent pour rien et que la loi est seule invoquée. Les parties en présence peuvent, en effet, toujours faire appel au Conseil d'Etat des décisions prises et recourir à une interprétation de la loi par ce tribunal administratif suprême, si la loi leur paraît inexactement comprise ou injustement appliquée » (1).

A l'heure actuelle, l'organisation des bureaux est la suivante :

1^{er} BUREAU. — AFFAIRES ET COMPTABILITÉ DÉPARTEMENTALES

Règlement des budgets départementaux primitifs et supplémentaires. — Modifications des budgets départementaux par décisions spéciales. — Impositions pour insuffisance de revenus ordinaires. — Impositions extraordinaires. — Emprunts. — Inscriptions et impositions d'office. — Répar-

(1) Le Temps, 1888.

tition du fond de subvention affecté par la loi du 10 août 1871 aux dépenses départementales. — Contrôle du recouvrement des ressources départementales. — Examen des demandes d'avance sur le produit des centimes additionnels départementaux en exécution de la loi de finances du 18 juillet 1892. — Routes départementales ; chemins de fer d'intérêt local, tramways, voitures automobiles, concédés par les départements : examens des combinaisons financières proposées par les conseils généraux. — Participations des départements aux travaux publics d'intérêt général. — Rapports avec les compagnies de chemins de fer pour le règlement des frais de transport d'indigents à la charge des départements. — Organisation financière des services départementaux. — Règlement des comptes départementaux. — Contrôle de l'emploi des fonds provenant de legs et donations faits aux départements. — Etablissement de la situation financière des départements.

2^e BUREAU. — ADMINISTRATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

Instructions relatives à la comptabilité communale. — Impositions extraordinaires et emprunts communaux tombant sous l'application des lois des 5 avril 1884 et 7 avril 1902. — Engagements à long terme. — Impositions d'office. — Compte annuel des emprunts et des impositions. — Situation financière des communes. — Octrois : avis relatifs à l'établissement des taxes et aux modifications des règlements ou des périmètres. — Taxes de remplacement. — Abonnement pour frais de casernement accordé aux communes. — Circonscriptions territoriales ; transfert de chefs-lieux ; création de communes ; changements de noms. Responsabilité civile des communes. — Taxe municipale sur les chiens. — Cotisations municipales. — Règlement des budgets et des comptes de la ville de Paris et de toutes les villes ayant trois millions au moins de revenu, ouverture de crédits supplémentaires. — Traitement des receveurs municipaux. — Réclamations relatives aux droits de place, mesurage et jaugeage publics. — Droits dans les abattoirs. — Questions relatives aux frais du culte. — Tarifs

et traités relatifs aux pompes funèbres. — Application du décret du 23 prairial an XII sur les cimetières et les inhumations. — Aliénations, échanges et partages des bois communaux soumis au régime forestier. — Avis au sujet des coupes extraordinaires des bois.

3^e BUREAU. — CONTENTIEUX DES DEPARTEMENTS ET DES COMMUNES. — DONS ET LEGS. — SAPEURS-POMPIERS, VOIRIE URBAINE, VICINALE ET RURALE.

PREMIÈRE SECTION. — **Contentieux.**

Contentieux des départements et des communes. — Pourvois au Conseil d'Etat contre les décisions des Conseils de préfecture en matière de contrats, concessions, marchés de travaux et de fournitures, occupations temporaires, taxes d'affouage et de pâturage, partage de biens communaux, autorisations de plaider ; recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir contre les délibérations des Conseils généraux, des Conseils d'arrondissement et des Conseils municipaux et contre les décisions ou arrêtés préfectoraux et municipaux notamment en matière de police ; recours hiérarchiques au Ministre contre les décisions des autorités administratives.

Conflits d'attributions : déclinatoires d'incompétence et arrêtés de conflits.

Recours en cassation contre les jugements et les décisions de jurys d'expropriation en matière de travaux communaux et départementaux.

Assistance judiciaire. — Frais et dépens.

Examen des délibérations des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement : annulation, — sectionnements électoraux, — vœux.

Caisses et règlements de retraites des employés des départements, des communes et des établissements publics départementaux et communaux : création et modification ; exécution et interprétation.

Application des lois sur le timbre et l'enregistrement : purge des hypothèques.

DEUXIÈME SECTION. — Affaires administratives.

Sapeurs-pompiers : Organisation des corps : nomination des officiers ; pensions pour incapacité permanente partielle ou absolue ; caisses de retraites ; médailles d'honneur ; conseil supérieur ; commission de répartition des subventions.

Dons et legs aux départements et aux communes.

Travaux départementaux et communaux : déclarations d'utilité publique ; traités de gré à gré et adjudications ; application du décret du 10 août 1899 sur les conditions du travail ; arbitrage.

Voirie urbaine, vicinale et rurale : déclarations d'utilité publique ; droits de place et de stationnement ; droits et redevances de voirie ; prestations, subventions industrielles ; taxes de balayage, de pavage et de trottoirs ; ponts à péage ; application du décret du 26 mars 1852 sur les rues de Paris et de la loi du 24 mai 1842 sur les délaissés du domaine public national ; voies privées.

Concessions d'eau et de gaz, distributions d'énergie électrique ; loi du 15 juin 1906 ; tramways communaux.

Travaux mixtes et champs de tir.

Syndicats de communes ; commissions syndicales ; associations syndicales de particuliers pour l'exécution de travaux d'intérêt public communal, de chemins ruraux et de chemins d'exploitation.

Classement des sites et monuments naturels de caractère artistique : loi du 21 avril 1906.

Halles centrales : Commission supérieure ; radiation de mandataires ; médailles d'honneur ; loi du 11 juin 1896.

Examen des recueils des actes administratifs des préfetures.

4^e BUREAU. — CONSTRUCTION ET COMPTABILITÉ DES CHEMINS VICINAUX. — CARTE DE FRANCE.

Travaux de construction et d'entretien des chemins vicinaux. — Répartition des subventions accordées par l'Etat

en vue de l'achèvement de ces chemins. — Contrôle de l'emploi de ces subventions. — Examen des projets. — Subventions exceptionnelles en faveur des ouvrages d'art. — Affaires diverses rentrant dans l'exécution de la loi du 12 mars 1880. — Comptabilités des chemins vicinaux. — Application du règlement général en ce qui concerne la comptabilité. — Comptes rendus généraux des opérations du service vicinal et de celles qui concernent en particulier l'exécution de la loi du 12 mars 1880. — Renseignements statistiques sur la vicinalité. — Personnel des agents-voyers. — Comité consultatif de la vicinalité. — Inspection. — Chemins stratégiques. — Procès-verbaux de visite des ponts métalliques et des ponts suspendus. — Communication aux entrepreneurs des projets de ponts métalliques.

Mise à jour et entretien de la carte de France au 1/100.000*.

V

Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques

La loi du 10 vendémiaire an IV, énumérant les attributions de l'Intérieur disait : « Les hôpitaux civils, les établissements et les ateliers de charité, la répression de la mendicité et du vagabondage, les secours civils, les établissements destinés aux sourds-muets et aux aveugles (1). » Ce service formait dans la pratique une division spéciale qui traitait les affaires suivantes :

« Les hôpitaux civils, les dépôts de mendicité quant à la partie économique. — Les pensions civiles et ci-devant ecclésiastiques. — Les secours provisoires et

(1) *Almanach national*, 1795.

particuliers aux indigents des communes. — L'administration des maisons des quinze-vingts et des fous de Charenton. — La nomination aux lits des incurables. — Le bureau des nourrices. — Le Mont de piété. — Les eaux minérales. — Les épidémies, indemnités pour pertes causées par intempéries ou invasion de l'ennemi. — Secours provisoires aux pensionnaires non liquidés et tous secours particuliers. — Secours aux parents des défenseurs de la patrie. — Les sourds-muets, les aveugles travailleurs. — Les quinze-vingts. — Les indemnités aux subsistances accordées aux réfugiés et déportés des îles, aux Acadiens, Canadiens, Hollandais (2). »

A la fin de la République, cette organisation se restreint sensiblement et une ordonnance du 26 août 1829 qui le rattache à la « direction de l'administration des départements et communes », nous indique qu'il ne comprend plus que les hospices et les bureaux de bienfaisance. Dès ce moment et jusqu'en 1871, l'assistance ne formera qu'un bureau juxtaposé constamment aux affaires communales ; cependant les attributions de ce bureau deviendront plus nombreuses dès le second Empire et en 1860 elles comprennent les affaires suivantes :

Aliénés, asiles publics et privés, domicile de secours, police. — Aliénés étrangers, rapatriement, et remboursement des dépenses. — Enfants trouvés, domicile de secours. — Maisons départementales d'accouchement. — Extinction de la mendicité. — Dépôts de mendicité. — Maisons de refuge. — Statis-

(2) *Ibidem.*

tique des mendiants, indigents, aveugles, sourds-muets. — Personnel, administration, comptabilité et contentieux de ces services et établissements. — Institutions privées de jeunes-aveugles et de sourds-muets. — Associations et établissements particuliers de bienfaisance. — Demandes en reconnaissance de ces derniers comme établissements d'utilité publique et approbation des règlements.

En 1887 ce bureau fut rattaché à la Direction en secrétariat et de la comptabilité jusqu'en 1886. Déjà en 1881 le député Liouville, dans son rapport à la Chambre sur le budget du Ministère de l'Intérieur, exprimant le désir de la Commission, disait :

« La Chambre a déjà appelé l'attention de l'administration sur les avantages qu'il y aurait à voir réunis en France, comme cela a lieu à l'étranger, en un centre commun, la « Direction de la santé publique », ces divers services qui sont chargés de satisfaire les multiples et impérieuses exigences dans une société bien organisée. L'assistance proprement dite continue cependant à dépendre, tant au point de vue matériel qu'au point de vue médical, du Ministère de l'Intérieur; et l'hygiène publique, plus importante peut-être car elle est l'assistance préventive, fait partie des attributions réservées au Ministère de l'Agriculture et du Commerce. Cette dualité de service ne se comprend plus ; l'hygiène publique, telle que les progrès de la science moderne l'a constituée, est si complètement liée à l'assistance qu'il est indispensable que l'administration de l'une et de l'autre soient elles-mêmes intimement unies » (1).

(1) *Officiel*. Annexe Chambre, 1881.

Toutefois aucune décision ne devait sanctionner à bref délai les conclusions du rapporteur ; cependant les services de l'Assistance allaient prendre toute leur importance, car déjà les premières lois philanthropiques de la Troisième République étaient votées et notamment la loi du 23 novembre 1874 sur la protection des nourrissons.

En novembre 1886 M. Sarrien, alors Ministre de l'Intérieur, décida la création de la Direction générale de l'Assistance publique ; il disait dans un rapport du 1^{er} novembre au Président de la République ;

« Les deux bureaux provenant de la Direction du secrétariat et de la comptabilité, restés en dehors de l'organisation des deux directions précédentes (établissements nationaux de bienfaisance, sociétés de secours mutuels), forment le noyau d'une Direction nouvelle qui se complète par l'adjonction du bureau des Aliénés, des Enfants Assistés et de la mendicité et des bureaux des hospices, bureaux de bienfaisance et monts-de-piété, qui sont détachés de la Direction départementale.

Ainsi se trouve réunie en un seul service toute l'Administration de l'Assistance publique et des institutions de prévoyance. Cette concentration, depuis longtemps reconnue nécessaire, n'a été retardée jusqu'ici que pour ne pas augmenter, par la création d'un nouveau service, les charges de l'Etat. Aujourd'hui que la réorganisation d'ensemble proposée permet d'obtenir le résultat désiré, non seulement sans dépenses nouvelles, mais ainsi qu'il sera établi plus loin, avec une notable économie, rien ne paraît plus s'opposer à son adoption. Ce sera le côté le plus caractéristique et le plus fructueux de la refonte opérée, que d'avoir réuni en un seul faisceau les fragments épars de nos services charitables. Sans exposer ici

le fonctionnement des institutions de bienfaisance, il est bon de rappeler que les dispositions législatives diverses qui les régissent ne sont presque jamais inspirées des principes généraux et qu'aucune conception d'ensemble n'a présidé à leur élaboration. A une époque où les questions d'assistance sociale sont à l'ordre du jour et passionnent tous les esprits, il semble indispensable que l'Administration fasse ce qui dépend d'elle pour se tenir à la hauteur de sa tâche. La direction d'une direction spécialement chargée d'appliquer la législation charitable constitue un progrès sérieux, permettant d'étudier le problème dans son ensemble » (1).

Quelques jours plus tard, le 4 novembre, paraissait un décret réorganisant le Ministère et par lequel la Direction de l'Assistance publique recevait la constitution suivante :

Premier Bureau. — Etablissements nationaux de bienfaisance, sourds et muets, asiles d'aliénés, dépôts de mendicité et asiles départementaux.

Deuxième Bureau. — Enfants assistés, protection des enfants du premier âge, sociétés de charité maternelle, crèches,

Troisième Bureau. — Hospices et hôpitaux, établissements particuliers de bienfaisance, bureaux de bienfaisance, service de santé des indigents.

Quatrième Bureau. — Sociétés de secours mutuels, caisses de secours, monts-de-piété.

Ce n'est qu'en 1889 que les services d'hygiène

(1) Revue générale d'Administration, 1886.

devaient venir prendre, à côté des services d'assistance, la place qu'ils y occupent aujourd'hui ; M. Floquet qui proposait la mesure au Président de la République, la justifiait en ces termes dans son rapport du 5 janvier 1889 :

« Il existe entre les services de l'hygiène publique et ceux de l'Assistance, récemment centralisés dans une direction nouvelle, une connexité évidente. Ce qui concerne la sauvegarde de la santé publique dépend du ministère du Commerce et de l'Industrie et ce qui concerne les hôpitaux, les asiles d'aliénés, la protection des enfants du premier âge, la médecine gratuite dans les campagnes dépend du Ministère de l'Intérieur.

Grâce aux progrès de la science, le point de vue de l'hygiène publique s'est modifié depuis quelques années. On ne concevait autrefois la police sanitaire que comme la défense du territoire contre les maladies exotiques et ce sont sans doute les intérêts commerciaux engagés dans cette défense qui l'avaient fait confier au Ministère du Commerce. On sait aujourd'hui que l'on peut défendre la population contre des maladies qui font bien plus de victimes que le choléra : ce sont les maladies transmissibles. L'on sait aussi que contre les maladies pestilentiellles, la meilleure sauvegarde est l'assainissement des villes et des habitations. Or les mesures d'assainissement rentrent par leur nature même dans la police municipale sur laquelle le Ministère de l'Intérieur peut agir plus efficacement que le Ministère du Commerce » (1)

La nouvelle direction recevait par décret du 22 septembre suivant tous les services de l'hygiène réunis dans son 4^e bureau savoir : hygiène publique, police

(1) Revue Générale d'Administration — 1889.

sanitaire, épidémies, eaux minérales, police des professions médicales, mesures relatives à la salubrité publique.

De 1890 à 1905 se place le vote de nos grandes lois d'assistance dont l'application congestionnait rapidement les services; la loi de 1905, notamment, sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, avait accru prodigieusement leur besogne; aussi cet état de chose attira-t-il l'attention de M. Clémenceau, qui disait en 1907 :

« La Direction de l'Assistance et de l'Hygiène Publique qui est spécialement chargée de l'application des lois d'intérêt social d'assistance et de salubrité était dotée de moyens d'action tout à fait insuffisants. Ses services sont développés et aménagés plus rationnellement elle forme de quatre à cinq bureaux dont trois sont affectés aux services de l'assistance et deux sont chargés de toutes les questions d'hygiène et de salubrité publique. Cette Direction reçoit en outre un personnel plus en rapport avec ses attributions » (2).

Le décret suivant réorganisait, en effet, la direction de la façon suivante :

1^{er} BUREAU. — SERVICE DES ALIÉNÉS, AVEUGLES ET SOURDS-MUETS,
ÉTABLISSEMENTS NATIONAUX DE BIENFAISANCE.

Service des aliénés. — Surveillance générale des établissements publics et privés. — Organisation des concours pour le recrutement du personnel médical. — Directeurs administratifs et médecins. — Administration des asiles

(2) Revue Générale d'Administration. Rapport au Président de la République, 1907.

autonomes. — Domicile de secours des aliénés. — Sociétés de patronage. — Aliénés étrangers, rapatriement, remboursement des dépenses. — Conventions internationales.

Aveugles et sourds-muets. — Etablissements spéciaux. — Méthodes d'éducation et d'enseignement professionnels. — Bourses dans ces établissements et dans les institutions d'anormaux et d'arriérés. — Certificats d'aptitude pour l'enseignement des sourds-muets. — Sociétés d'assistance, de placement et de patronage.

Etablissements nationaux de bienfaisance administrés sous l'autorité immédiate du Ministre. — Institution nationale des jeunes aveugles. — Institution nationale des sourds-muets à Paris. — Institution nationale des sourds-muets à Chambéry. — Institution des sourdes-muettes à Bordeaux. — Hospice national des Quinze-Vingts. — Clinique ophtalmologique. — Asiles nationaux de Vincennes et du Vésinet. — Maisons annexes, à Paris, des asiles nationaux de Vincennes et du Vésinet. — Asile national Vacassy. — Maison nationale de Charenton. — Administration et personnel de ces établissements. — Bourses, pensions, admissions gratuites et à prix réduit.

Asile de la Providence.

Distribution du crédit réservé aux indigents sans domicile de secours ne bénéficiant pas de la loi du 13 juillet 1893, ni de la loi du 14 juillet 1905.

Rapports avec les Compagnies de chemins de fer en ce qui concerne les transports des aliénés, des enfants assistés et des indigents admis à la clinique nationales des Quinze-Vingts, en vue du remboursement des dépenses effectuées sur réquisitions.

Asile Antoine Königswarter.

2^e BUREAU. — SERVICES DE L'ENFANCE

Personnel de l'inspection départementale de l'assistance publique (Inspecteurs, sous-inspecteurs, commis d'inspection). — Organisation des examens d'entrée. — Mouvement du personnel. — Frais de tournées.

Service des enfants assistés. — Enfants placés sous la tutelle ou sous la protection de l'assistance publique ; appli-

cation de la loi du 27 juin 1904 et des lois des 24 juillet 1889 et 19 avril 1898. — Décisions relatives aux tarifs des frais de séjour dans les hospices dépositaires. — Décisions sur les contestations relatives au domicile de secours des enfants. — Comptabilité des deniers pupillaires. — Attribution des dots Henry Giffard. — Rapatriement des enfants assistés. — Education des pupilles difficiles ou vicieux ; application de la loi du 28 juin 1904. — Dons et legs faits aux départements pour les enfants assistés. — Règlement annuel des dépenses du service. — Liquidation de la subvention de l'Etat.

Protection des enfants du premier âge. — Application de la loi du 23 décembre 1874. — Autorisation des dépenses. — Vérification des comptes annuels. — Comité supérieur de protection des enfants du premier âge. — Récompenses honorifiques. — Statistique.

Œuvres en faveur de l'enfance. (Orphelinats, sociétés protectrices de l'enfance, sociétés de charité maternelle, gouttes de lait et consultations de nourrissons, sociétés de patronages, crèches et garderies ; dispensaires pour enfants malades, etc.). — Reconnaissances comme établissements d'utilité publique, statuts, règlements, dons et legs, etc. — Contentieux.

Répartition du crédit de subventions aux œuvres d'assistance maternelle et de protection des enfants du premier âge.

Répartition du crédit de subventions aux œuvres de préservation de l'enfance contre la tuberculose.

Application de la loi du 11 avril 1908 concernant la prostitution des mineurs.

3^e BUREAU. — ASSISTANCE OBLIGATOIRE AUX VIEILLARDS, INFIRMES ET INCURABLES. — ASSISTANCE MÉDICALE GRATUITE. — HOPITAUX ET HOSPICES. — ÉTABLISSEMENTS ET BUREAUX DE BIENFAISANCE. — MONTS-DE-PIÉTÉ. — DÉPÔTS DE MENDICITÉ. — AFFAIRES GÉNÉRALES DE L'ASSISTANCE.

Première Section :

Assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables. — Exécution de la loi du 14 juillet 1905.

Assistance médicale gratuite. — Exécution de la loi du 15 juillet 1893.

Application de l'art. 7 de la loi du 5 avril 1910. — Assistance-retraite.

Contentieux et règlement des dépenses de ces services.

Affaires générales.

Deuxième section :

Hôpitaux et hospices. — Création et réunion de ces établissements. — Organisation des services hospitaliers militaires dans les hôpitaux civils.

Bureaux de bienfaisance.

Règlement des budgets des établissements de bienfaisance ayant trois millions au moins de revenus ordinaires (loi du 5 avril 1884). — Fixation du traitement des receveurs des établissements communaux de bienfaisance. — Expropriation pour cause d'utilité publique. — Comptabilité. — Emprunts des établissements de bienfaisance tombant sous l'application de l'article 149 de la loi du 5 avril 1884. — Aliénations, partages et transactions relativement aux bois soumis au régime forestier. — Personnel des commissions administratives.

Associations et établissements particuliers de bienfaisance ayant pour objet l'assistance aux adultes et aux vieillards. — Etablissements d'utilité publique ayant cet objet. ; demandes en reconnaissance et approbation des règlements.

Dépôts de mendicité.

Monts-de-piété.

Legs et donations aux établissements ci-dessus indiqués.

Subventions à des institutions de bienfaisance et d'assistance par le travail et à des œuvres anti-alcooliques ; secours d'extrême urgence.

4^e BUREAU. — SALUBRITÉ PUBLIQUE ET HYGIÈNE GÉNÉRALE.

Conseil supérieur d'hygiène publique de France. — Conseils d'hygiène et commissions sanitaires. — Réglementation sanitaire communale. — Alimentation en eau potable

et évacuation des matières usées. — Mesures relatives aux immeubles.

Hygiène alimentaire. — Hygiène industrielle et professionnelle. — Alcoolisme.

Eaux minérales. — Autorisation des sources, déclaration d'intérêt public et périmètre de protection. — Surveillance générale et inspection médicale des établissements thermaux de l'Etat : administration des thermes d'Aix-les-Bains ; contrôle des établissements affermés ; commissaires du Gouvernement près ces établissements. — Admissions gratuites. — Fabriques et dépôts d'eaux minérales.

Stations hydrominérales et climatiques (loi du 13 avril 1910).

Exercice de la médecine et de la pharmacie. — Sérums. — Substances vénéneuses. — Remèdes nouveaux. — Conventions médicales internationales. — Statistique du personnel médical et pharmaceutique. — Recours en grâce.

Recueils des actes officiels et documents intéressant l'hygiène publique.

5^e BUREAU. — PROPHYLAXIE ET ÉPIDÉMIES.

Bureaux municipaux d'hygiène. — Services départementaux d'inspection et de contrôle, Déclaration obligatoire. — Service de la vaccine. — Service de la désinfection. — Service des épidémies ; mesures extraordinaires (article 8 de la loi du 15 février 1902). — Médailles pour dévouement et travaux. — Comptes rendus des services d'hygiène. — Comptabilité des dépenses résultant de l'application de la loi de 1902.

Service sanitaire maritime : application des lois et règlements spéciaux, personnel et matériel du littoral, médecins sanitaires maritimes, conventions internationales sanitaires.

Prophylaxie de la tuberculose.

Laboratoire du Conseil supérieur d'hygiène.

Statistique sanitaire de la France : établissement et publication.

Cette organisation n'a pas été modifiée depuis 1907.

VI

La direction de la sûreté générale

Nous avons déjà vu la place que les services de police avaient dans le ministère en 1795 ; ce cadre ne paraît bientôt plus suffisant au gouvernement directorial, et en 1796 une loi le transforme en ministère spécial sous le nom de « Ministère de Police générale de la République ».

Nous verrons que la création d'un ministère de la police, a coïncidé, à diverses reprises, depuis cette époque avec un retour au gouvernement personnel et la loi du 12 nivose an IV est marquée en effet très nettement de l'influence de Bonaparte.

Le texte nous dit :

« Le ministère de la police générale de la République aura sous les ordres du directoire exécutif, les attributions déterminées ci-après, et distraites de celles données au Ministère de l'Intérieur, par l'article 4, de la loi du 10 vendémiaire sur l'organisation du ministère.

Attributions. — L'Exécution des lois relatives à la police générale, à la sûreté et à la tranquillité intérieure de la République ;

La garde nationale sédentaire, la légion de police, et le service de la gendarmerie pour tout ce qui est relatif au maintien de l'ordre public.

La répression de la mendicité et du vagabondage.

3. — Le ministre de la police a la correspondance avec les autorités constituées, et avec les commis-

saïres du directoire exécutif près les dites autorités en ce qui les concerne (1). »

Un moment supprimé par arrêté du 13 septembre 1802, (1) le ministre de la police est rétabli deux ans plus tard le 21 messidor an 12, et cette fois il présente, de façon plus précise, le caractère d'un instrument de coup d'Etat ; pour en juger, il suffit de parcourir son organisation et les pouvoirs de justice sommaire attribués à ses principaux fonctionnaires :

« Il y aura auprès du ministre de la police générale, quatre conseillers d'Etat qui travailleront chaque jour avec lui et qui seront chargés de la correspondance, de la suite de l'instruction des affaires, chacun dans les départements qui lui seront annexés, conformément à l'état annexé au présent décret.

Indépendamment des audiences du ministre, il y aura chaque jour une audience tenue par un des conseillers d'Etat pour recevoir les réclamations des citoyens.

Immédiatement après l'audience, le conseiller d'Etat portera les réclamations au ministre.

Les conseillers d'Etat seront réunis par le ministre, au moins une fois par semaine. Ils discuteront devant lui les diverses réclamations qui leurs seront renvoyées ; Le secrétaire général du ministère tiendra procès-verbal, dans lequel chacun d'eux pourra consigner son opinion sur tous les objets de police.

L'original de ces procès-verbaux, sera porté par le ministre à l'Empereur.

(1) *Moniteur*, an IV.

(2) Les attributions principales ont été pendant cette période confiées au Garde des Sceaux.

Premier arrondissement. — Lys, Pas-de-Calais, Nord, Eure, Somme, Seine-Inférieure, Manche, Calvados, Orne, Seine-et-Oise, Aisne, Seine-et-Marne, Oise, Loiret, Eure-et-Loir, Sarthe, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Mayenne, Loir-et-Cher, Charente-Inférieure, Deux-Sèvres, Vendée, Loire-Inférieure, Vienne, Ille-et-Villaine, Morbihan, Finistère, Côtes-du-Nord, Cher, Indre, Allier, Creuse, Nièvre, Haute-Vienne.

Deuxième arrondissement. — Dyle, Escaut, Jemmapes, Deux-Nettes, Sambre-et-Meuse, Ourte, Meuse-Inférieure, Mont-Tonnerre, Sarre, Rhin-et-Moselle, Roer, Ardennes, Meuse, Marne, Moselle, Forêts, Meurthe, Vosges, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Haute-Saône, Doubs, Jura, Ain, Aube, Haute-Marne, Yonne, Côte-d'Or, Saône-et-Loire.

Troisième arrondissement. — Basses-Pyrénées, Landes, Gironde, Corrèze, Lot, Lot-et-Garonne, Dordogne, Charente, Aude, Pyrénées-Orientales, Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Gers, Ardèche, Gard, Lozère, Hérault, Tarn, Aveyron, Rhône, Loire, Cantal, Puy-de-Dôme, Haute-Loire, Basses-Alpes, Alpes-Maritimes, Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Var, Mont-Blanc, Isère, Drôme, Hautes-Alpes, Léman, Golo, Liamore, Pô, Marengo, Doire, Sesia, Stura, Tanaro.

Quatrième arrondissement. — Territoire déterminé par l'arrêt qui règle le territoire de la Préfecture de Police, (3 brumaire an IX : Seine, communes de Saint-Cloud, Meudon, Sèvres, département de Seine-et-Oise).

Trois d'entre les auditeurs attachés au Ministère de la police seront chargés chaque année par le ministre, de la révision et de la vérification de la comptabilité relative aux droits perçus pour la délivrance des permissions de port d'armes et des passeports (1).

(1) *Moniteur*, 1809.

Et, le décret du 21 janvier ajoute :

Les auditeurs attachés au Ministère de la *police générale* et aux quatre conseillers d'Etats chargés chacun d'un arrondissement pourront être chargés par ces conseillers d'Etat des fonctions suivantes :

De faire, à l'arrivée, le dépouillement de toute la correspondance et d'en mettre l'analyse sous les yeux des conseillers d'Etat, de faire les réponses dont les conseillers d'Etat leur confieront la rédaction.

De faire les rapports que les conseillers d'Etat les chargeront de rédiger, soit par le ministre seul, soit pour le conseil composé du ministre et des quatre conseillers d'Etat où le secrétaire général tient la plume.

De travailler à l'instruction de toutes les affaires relatives aux troubles qui pourraient être apportées au libre exercice des divers cultes, et à la violation des lois et règlements y relatifs, soit par les individus qui professent ces cultes, soit par leurs ministres.

De travailler à l'instruction de toutes les affaires touchant la contrebande et les contraventions aux lois et règlements sur les douanes.

De faire subir les interrogatoires auxquels chaque conseiller d'Etat ne procédera pas lui-même.

Notre ministre de la police générale pourra charger un des auditeurs attachés à son Ministère de procéder aux interrogatoires ordonnés par lui, à l'effet de quoi, il désignera pour chaque affaire l'un des auditeurs attachés à l'arrondissement où elle aura lieu ;

Toutes les fois que les circonstances l'exigeront, le ministre pourra envoyer les auditeurs en mission, soit pour recueillir des notions générales, soit pour vérifier des faits particuliers, soit pour mettre en état, sur les lieux, les affaires qui auraient besoin d'une instruction spéciale ;

Ils pourront être chargés de la visite et inspection des dépôts de mendicité, des maisons de force et des prisons. Ils pourront préparer les rapports sur les

affaires contentieuses du Ministère, spécialement sur celles qui sont renvoyées au Conseil d'Etat (2).

Ce n'est qu'à la fin de l'Empire, le 16 mai 1814, que la police générale devient avec la Préfecture de police, la « direction générale de la police du royaume ».

Rétabli à nouveau par Napoléon I^{er}, le 20 mars 1815, pour les Cent jours, le Ministère de la police est supprimé une fois encore par la monarchie en 1818.

En 1831 la division de la police comprenait trois bureaux : Sûreté de l'Etat, réfugiés ; police administrative ; passeports, surveillance.

Cette division est englobée en 1836 dans la direction du cabinet, puis redevient direction autonome, toujours avec les mêmes attributions en 1840. Jusqu'à 1849 la presse n'avait pas été comprise dans le service, mais à partir de cette date, nous y trouvons le bureau de l'imprimerie et de la librairie.

Les services de police en 1852 vont reprendre de nouveau la place d'honneur, et le Ministère de la police générale est alors rétabli ; c'est de la préparation du coup d'Etat de décembre qu'il allait être chargé.

Le prince-président, écrivait, en effet, au ministre de l'intérieur :

« Monsieur le ministre — Au moment où vous allez organiser le ministère de la Police Générale, je désire que l'idée dominante qui me fait juger cette organisation nécessaire vous soit toujours présente, que vous demeuriez bien pénétré de l'esprit suivant lequel elle

(1) *Moniteur*, 1810.

doit être mise en pratique. Aujourd'hui quoique responsable, le Président de la République, ne peut à l'aide *des seuls moyens officiels* connaître que très imparfaitement l'état général du pays. Il ignore comment fonctionnent ces divers rouages de l'administration, si les mesures arrêtées avec ses ministres s'exécutent conformément à l'intention qui les a dictées, si l'opinion publique applaudit aux actes de son gouvernement ou les désapprouve ; il ignore enfin quels sont dans les diverses localités les écarts à réprimer, les négligences à stimuler, les améliorations indispensables. En effet, il n'a pour s'éclairer que les renseignements souvent contradictoires, toujours insuffisants, des divers ministères.

» L'administration de la Guerre, celles des Finances ont un contrôle, le ministre de l'Intérieur qui est le seul politique n'en a pas. Lorsque l'ordre est transmis à un préfet, il faut s'en rapporter à ce préfet lui-même pour savoir si son exécution a été ce qu'elle devait être. Supposez des conflits entre les diverses autorités, comment sur des informations incomplètes et inconsciemment partiales, juger qui a raison, qui réprimander, qui récompenser avec justice ?

» D'un autre côté, la surveillance se trouvant trop localisée, renfermée dans une sphère trop étroite, exercée par des agents indépendants les uns des autres et sans aucun lien avec le pouvoir central, les délits, les crimes, les complots ne sauraient être ni punis, ni réprimés d'une manière efficace.

» Dans l'état actuel des choses il n'existe aucune organisation qui constate avec rapidité et certitude l'état de l'opinion publique, car il n'en est aucune qui en ait la mission exclusive, qui dispose des moyens pour le bien faire, qui, désintéressée dans toutes les questions politiques, ait le pouvoir d'être impartiale, c'est-à-dire de dire la vérité et de la transmettre.

« Pour suppléer à cette lacune, il faut reprendre le décret de messidor an XII, c'est-à-dire d'extraire du

ministère de l'Intérieur, absorbé par trop de soins divers, la direction de la police générale et lui donner une organisation simple, uniforme, obéissant à une seule impulsion. A cet effet, il suffira de créer 7 à 8 inspecteurs généraux comprenant dans leurs attributions plusieurs divisions militaires et correspondant directement avec le ministre. Ils auront sous leurs ordres des inspecteurs spéciaux qui eux-mêmes seront en rapports suivis avec les commissaires de ville qui, aujourd'hui éparpillés dans tous les coins de la France, ne sont que les agents des municipalités. De cette manière le ministre de la police sera à la tête de fonctionnaires hiérarchiquement subordonnés les uns aux autres mais qui n'en obéiront pas moins aux autorités civiles depuis le maire jusqu'au préfet.

» Il surveillera tout sans rien administrer. Il ne diminuera en rien le pouvoir des préfets, il ne le partagera pas. Ses agents seconderont les diverses autorités, les éclairant d'abord et le gouvernement ensuite, sur tout ce qui concerne les services publics.

» Sans doute, sous un ordre de choses ne représentant pas des intérêts privilégiés, *un semblable ministère pourrait inspirer des appréhensions*, mais sous un gouvernement dont la mission est de satisfaire les intérêts généraux il ne doit rien avoir que de rassurant pour tous.

Ce ne sera donc pas un ministère de provocation et de persécution, cherchant à dévoiler les secrets des familles, voyant partout le mal pour le plaisir de le signaler, interrompant les relations des citoyens entre eux et faisant planer partout les soupçons et la crainte ; ce sera au contraire une institution essentiellement protectrice, principalement animée de cet esprit de bienveillance et de modération qui n'exclut pas la fermeté ; elle n'intimidera que les ennemis de la Société.

En résumé, son rôle est de surveiller, au point de vue de l'humanité, de la sécurité publique, de l'utilité générale, les améliorations à introduire, les abus à

réprimer, dans toutes les parties des services publics. Alors elle fournira au gouvernement le moyen le plus puissant de faire le bien » (1).

S'inspirant étroitement des désirs exprimés avec une aussi habile hypocrisie, le ministère de l'intérieur reconstitua dans toute son ampleur le ministère de l'an XII. Mais comme son but était strictement déterminé et devenait sans objet aussitôt après l'avoir atteint, le décret du 21 juin 1853 le supprimait : « considérant que la sécurité régnait dans le pays » (2), et confiait ses attributions à la direction de la sûreté publique.

Le décret de 1871, sans modifier profondément son organisation, lui donnait le nom de Direction de la Sûreté Générale, et depuis lors elle n'a que fort peu varié ; cependant signalons le transfert du service de la librairie et de la presse à la direction du personnel d'abord, au cabinet ensuite. La sûreté générale est organisée actuellement de la façon suivante :

1^{er} BUREAU. — PERSONNEL. — ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA
FORCE PUBLIQUE. — POLICE RURALE.

Personnel. — Commissaires de police, commissaires et inspecteur de police spéciale, commissaires divisionnaires, commissaires et inspecteurs de police mobile. — Emploi du crédit affecté aux traitements et indemnités de ces fonctionnaires et agents. — Examen et vérification de ces dépenses. — Comptabilité. — Exécution des arrêtés Minis-

(1) Moniteur, 1852.

(2) Décret du 21 juin 1853.

tériels déterminant les conditions d'admission aux fonctions de commissaire de police ou d'inspecteur de police spéciale et d'inspecteur de police mobile. — Instruction des demandes d'emploi. — Nominations. — Mutations. — Admissions à la retraite. — Secours aux anciens commissaires de police. — Propositions pour distinctions honorifiques. — Conflits d'attributions. — Affaires contentieuses.

Organisation de la force publique. — Organisation de la police dans les villes de plus de 40.000 habitants (article 103 de la loi du 5 avril 1884). — Police des chemins de fer et des ports. — Service de la gendarmerie en ce qui concerne l'ordre public. — Modification à l'assiette des brigades. — Inspections générales de l'arme. — Réquisitions de la force armée par les autorités civiles (Instruction du 20 août 1907 relative à la participation de l'armée au maintien de l'ordre public). — Gardes champêtres. — Application de l'article 102 de la loi du 5 avril 1884. — Gardes particuliers. — Agents de la force publique. — Rébellion contre ces agents. — Recours contre les arrêtés préfectoraux et pourvois devant le Conseil d'Etat en ce qui concerne les matières susmentionnées.

Police rurale. — Mesures à prendre pour la protection des populations rurales. — Armement des agents de police et des gardes champêtres.

Médailles d'honneur aux agents de la police municipale et rurale.

2^e BUREAU. — POLICE GÉNÉRALE. — CONTROLE DES ÉTRANGERS.

Police rurale. — Exécution des lois relatives à la police générale. — Affaires concernant la sûreté générale de l'Etat et la découverte des manœuvres qui tendraient à y porter atteinte. — Complots. — Attentats. — Manifestations sur la voie publique. — Attroupements. — Troubles. — Désordres. — Réunions publiques. — Conférences. — Congrès. — Drapeaux et emblèmes. — Affichage. — Colportage. — Crieurs sur la voie publique. — Interdiction de circulation de journaux publiés à l'étranger et de journaux publiés en France en langue étrangère. — Mesures d'ordre et de sécu-

rité à l'occasion des voyages du Président de la République, des Ministres et des Souverains étrangers en France. — Application des lois tendant à réprimer les menées anarchistes. — Bourses du travail. — Grèves. — Coalitions. — Atteintes à la liberté du travail. — Avis sur les autorisations de trains spéciaux.

Aviation et aérostation. — Mesures de police. — Application de l'article 34 du décret du 21 novembre 1911.

Règlementation des jeux. — Application de la loi du 15 juin 1907 et du décret du 21 juin 1907 réglementant les jeux dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climateriques. — Instruction des demandes. — Arrêtés d'autorisation. — Organisation et contrôle de la surveillance des cercles et casinos pour le prélèvement de 15 o/o du produit des jeux; examen et liquidation des dépenses occasionnées par cette surveillance. — Surveillance des jeux sur la voie publique et dans les lieux publics.

Police judiciaire. — Rapports avec l'autorité judiciaire. — Casier judiciaire et réhabilitation de droit. — Avis au point de vue de l'ordre public sur les recours en grâce.

Interdiction de séjour. — Application de l'article 19 de la loi du 27 mai 1885 sur les récidivistes et de la loi du 19 juillet 1907 relative aux femmes récidivistes.

Extraditions. — Extraditions accordées au gouvernement français et extraditions réclamées par les gouvernements étrangers. Mesures d'exécution.

Libération conditionnelle. — Application au point de vue de la sûreté générale de la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle.

Relégation. — Avis sur les demandes en relèvement de la relégation.

Armes, poudres et explosifs. — Application de la loi du 14 août 1885 sur les armes. — Fabrication, importation, vente, transit, exportation. — Détention par des particuliers. — Mesures de sécurité publique. — Matières dangereuses. — Décret du 28 octobre 1882 réglementant l'emploi de la dynamite. — Examen des demandes tendant à l'ouverture des dépôts de dynamite.

Transports de corps. — Autorisations d'introduire en

France les corps des personnes décédées dans les colonies ou à l'étranger.

Contrôle et police des étrangers. — Application du décret du 2 octobre 1888 et de la loi du 8 août 1893 : déclarations de résidence des étrangers. — Application de la loi du 3 décembre 1849. — Arrêtés d'expulsion. — Permis de séjour. — Avis sur les demandes d'admission à domicile, de naturalisation et de réintégration dans la qualité de Français. — Application du décret du 4 décembre 1905 relatif au port des uniformes étrangers sur le territoire français. — Avis sur les demandes d'autorisation des sociétés de secours mutuels constituées entre étrangers.

Sûreté nationale. — Surveillance des frontières, du littoral, des arsenaux, des établissements militaires et maritimes, des places fortes et camps retranchés, des postes de télégraphie sans fil. — Rapports avec le ministère de la guerre et le ministère de la marine pour les questions intéressant la défense nationale.

Déserteurs étrangers. -- Contrôle de l'établissement et du séjour des déserteurs des armées étrangères en France ou de leur engagement dans la légion étrangère.

Colombophilie. — Application des lois et décret du 22 juillet 1896. — Contrôle des lâchers de pigeons voyageurs et de l'importation des pigeons étrangers en France. — Recensement annuel des éleveurs. — Répertoire général des colombophiles.

Recours contre les arrêtés préfectoraux et pourvois devant le Conseil d'Etat en ce qui concerne les matières susmentionnées.

3^e BUREAU. — POLICE ADMINISTRATIVE.

Emigration. — Agences autorisées. — Surveillance des engagements d'émigrants. — Renseignements sur les pays de destination. — Départs des navires à émigrants. — Visite des navires. — Visa des contrats. — Différends avec les agences. — Application de la loi du 18 juillet 1860 et des règlements y relatifs.

Protection des animaux. — Application de la loi Gram-

mont Loi du 2 juillet 1850. — Courses de taureaux. — Combats d'animaux.

Loteries. — Application de la loi du 21 mai 1836. — Surveillance. — Autorisations. — Opérations et jeux assimilables de la loterie. — Contrôle de l'administration des loteries autorisées.

Quêtes sur la voie publique et quêtes à domicile. — Souscriptions. — Collectes.

Passeports. — Passeports à l'étranger. — Conditions imposées pour l'admission dans les pays étrangers. — Passeports, à l'intérieur, d'indigents. — Secours de route ordinaires. — Moyens de transport aux indigents. — Contrôle des réquisitions. — Départ des familles de transportés.

Rapatriement des Français indigents à l'étranger. — Examen des demandes. — Enquêtes, autorisations. — Gestion du crédit affecté à ce service. — Contrôle et liquidation des dépenses.

Réglementation relative aux lieux publics et mesures de sécurité. — Cafés, cabarets, débits de boissons. — Application de la loi du 17 juillet 1880. — Contrôle de la réglementation. — Réclamations. — Cafés-concerts. — Bals. — Théâtres. — Application de l'article 475, § 2 du Code Pénal relatif au contrôle des voyageurs dans les auberges, hôtels et maisons garnies.

Brocanteurs. — Application de la loi du 15 février 1898 sur les conditions d'exercice du commerce des brocanteurs.

Prostitution. — Réglementation. — Office central pour la répression de la traite des blanches (arrangement international du 18 mai 1904).

Outrages aux bonnes mœurs. — Outrages aux mœurs par écrits, dessins, affiches, etc. — Office central pour la répression de la circulation des publications obscènes — (Exécution de l'arrangement international du 4 mai 1910).

Interventions administratives dans l'intérêt des familles dans les départements et à l'étranger. — Feuille signalétique des recherches.

Autorisation de résidence à l'étranger des pensionnés militaires et des personnes jouissant d'un traitement de la Légion d'honneur. — Application des ordonnances et loi

des 24 février 1832 et 23 mai 1834. — Préparation des décrets.

Circulation des automobiles. — Application des décrets des 10 mars 1899 et 10 septembre 1901, en ce qui concerne la sécurité publique. — Réglementation locale. — Courses et concours sur routes. — Courses cyclistes sur routes.

Professions ambulantes. — Nomades. — Loi du 16 juillet 1912 et Règlement d'administration publique du 16 février 1913.

Recours contre les arrêtés préfectoraux et pourvois devant le Conseil d'Etat en ce qui concerne les matières susmentionnées.

VII

Affaires Algériennes

Jusqu'à 1871, les affaires de l'Algérie n'avaient aucune place à l'Intérieur ; la guerre et les affaires étrangères s'en étaient seules préoccupés. En 1871 on créa une « Direction des Affaires civiles de l'Algérie », annexe au Cabinet et avec des attributions très mal définies. Cette Direction, le 10 mars 1888, devient service détaché sous le nom de « Service de l'Algérie », puis, en 1900, se transforme en 6^e bureau de l'Administration départementale et communale. Cependant, à diverses reprises, la Chambre avait demandé, par la voix de ses rapporteurs du budget, la création d'un service de l'Algérie, confié à un haut fonctionnaire connaissant bien, par un séjour sur place, cette administration spéciale. Cette réforme fut accomplie en 1907 et aucun changement appréciable n'étant survenu depuis lors, nous retrouvons aujourd'hui ce

service sous la direction de M. Bèze, ainsi qu'il a été conçu par M. Clémenceau.

1^{er} BUREAU. — AFFAIRES POLITIQUES ET FINANCIÈRES. — AFFAIRES INDIGÈNES ET MILITAIRES

Personnel. — Règlements organiques. — Nomination du Gouverneur général et du Secrétaire général. — Nomination des Conseillers-rapporteurs, Conseillers-rapporteurs adjoints et Secrétaire du Conseil de Gouvernement. — Nomination du Contrôleur et du Contrôleur adjoint des dépenses engagées. — Congés. — Communications relatives aux fonctionnaires. — Recours hiérarchiques. — Pourvois au Conseil d'Etat. — Liquidation des pensions civiles des fonctionnaires ou agents de l'Algérie. — Passages. — Secours d'extrême urgence.

Distinctions honorifiques. — Nominations et promotions de chefs indigènes dans l'ordre national de la Légion d'honneur. — Récompenses pour actes de courage et de dévouement. — Médaille d'honneur des épidémies. — Médaille d'honneur de l'Assistance publique. — Médaille d'honneur de la Mutualité. — Médaille pénitentiaire. — Médaille d'honneur des Sapeurs-pompiers. — Médaille d'honneur des services de voirie départementale et communale. — Médaille d'honneur de la police municipale et rurale. — Médaille d'honneur aux agents du service actif des Contributions diverses. — Avis sur les candidats proposés par le Gouverneur général pour des distinctions honorifiques universitaires, agricoles, coloniales et étrangères.

Affaires politiques. — Contrôle des actes de l'Administration générale du Gouverneur général. — Instructions. — Rapports périodiques du Gouverneur général et des Préfets. — Rapports politiques spéciaux. — Presse. — Incidents de frontière et d'ordre international. — Correspondance avec le Ministre des affaires étrangères et le Ministre de la guerre. — Missions. — Honneurs de préséances. — Délégations financières. — Convocations extraordinaires. — Con-

seils généraux. — Convocations. — Annulations des délibérations. — Personnel des municipalités. — Suspension et révocation des maires et des adjoints. — Dissolution des conseils municipaux. — Institution des délégations spéciales.

Elections aux délégations financières, aux conseils généraux et municipaux. — Contentieux électoral.

Travaux parlementaires. — Examen des projets et propositions de loi susceptibles d'être appliqués en Algérie ou pouvant avoir une répercussion sur ses finances.

Finances. — Application de la loi du 19 décembre 1900. — Préparation, contrôle et règlement du budget spécial. — Rapports de l'Inspection des Finances. — Correspondance avec le Contrôle des dépenses engagées. — Rapports avec les commissions financières du Parlement. — Homologation des décisions des délégations financières. — Fonds de réserve : prélèvements — Emploi des excédents de recettes. — Comptes définitifs. — Décrets portant ouverture de crédit sur exercices clos et périmés. — Règlement des budgets et des comptes départementaux et communaux. — Inscriptions et impositions d'office. — Emprunts de la Colonie.

Caisse des retraites de l'Algérie.

Contentieux des impôts.

Injonctions de la Cour des comptes.

Affaires indigènes. — Pouvoirs disciplinaires des administrateurs de communes mixtes. — Compte rendu annuel au Président de la République. — Traduction des documents en langue arabe adressés au Parlement. — Rapports mensuels du Gouverneur général. — Œuvres spéciales intéressant les indigènes : Rapports au Conseil d'Etat. — Représentation des indigènes musulmans. — Instruction des pétitions formées par les indigènes.

Territoires du Sud. — Règlements organiques. — Création des postes frontière. — Mouvements de troupe. — Opérations de police, expéditions. — Missions. — Affaires militaires. — Nomination de commandants des Territoires. — Affaires indigènes. — Rapports avec les Ministres de la guerre, des affaires étrangères et des colonies.

Contrôle et règlement du Budget et du compte définitif des Territoires du Sud. — Fonds de réserve : prélèvements. — Emplois des excédents de recettes. — Emprunts. — Impositions extraordinaires.

2^e BUREAU. — AFFAIRES ADMINISTRATIVES ET ÉCONOMIQUES

Administration départementale et communale. — Modifications des circonscriptions territoriales. — Créations et suppressions des communes. — Changements de noms: — Domaine départemental et communal. — Aliénations, échanges et partages. — Hommages publics. — Chemins vicinaux et ruraux. — Sapeurs-pompiers. — Droits de place et de stationnement. — Emprunts. — Impositions extraordinaires. — Situation financière des communes. — Octroi de mer. — Taxes de balayage. — Tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres. — Associations syndicales. — Caisses des retraites. — Dénombrement quinquennal de la population. — Recours contre les arrêtés préfectoraux. — Contentieux des départements et des communes. — Plaintes et réclamations.

Assistance et hygiène publiques. — Aliénés et enfants assistés. — Décisions sur les contestations relatives au domicile de secours. — Aliénés étrangers. — Rapatriements. — Remboursement des dépenses. — Hôpitaux et hospices. — Organisation des services hospitaliers militaires dans les hôpitaux civils. — Bureaux de bienfaisance. — Monts-de-piété. — Œuvres diverses d'assistance. — Demande en reconnaissance d'utilité publique. — Dons et legs. — Demandes d'emplois et de secours ; pétitions.

Epidémies. — Application de la législation relative à la protection de la santé publique. — Bureaux municipaux d'hygiène. — Police sanitaire maritime. — Statistique sanitaire. — Pèlerinage de la Mecque.

Application de la législation relative à la répression des fraudes, dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires, des produits agricoles, des engrais et des substances médicamenteuses.

Eaux minérales. — Autorisation des sources. — Déclaration d'intérêt public et périmètre de protection. — Admissions gratuites des fonctionnaires algériens dans les établissements thermaux de l'Etat.

Exercice de la médecine et de la pharmacie.

Police et Sûreté générale. — Rapports entre l'Administration centrale et le Gouvernement général pour toutes les questions intéressant la sûreté publique en Algérie. — Associations. — Exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901. — Bourses du travail. — Grève. — Recherches dans l'intérêt des familles. — Tombolas : contrôle. — Sociétés de tir. — Détention des armes à feu. — Transports de corps.

Gendarmerie : modification à l'assiette des brigades. — Questions administratives. — Correspondance avec le ministère de la guerre.

Réglementation des jeux. — Application des décrets des 8 avril 1908 et 17 mai 1909. — Instruction des demandes d'autorisation. — Arrêtés d'autorisation. — Réglementation des débits de boissons. Cafés maures. Pétitions.

Administration pénitentiaire. — Questions intéressant le service pénitentiaire de l'Algérie. — Application de la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle. — Application de la loi du 27 mai 1885 sur la rélégalion des récidivistes. — Correspondance avec le Ministre des colonies en vue de la transportation des condamnés du dépôt d'Harrach à la Guyanne. — Grâces et remises de peines. — Première mise et renouvellement des uniformes des gardiens. — Instruction des demandes de transfèrement d'Algérie en France. — Règlement des frais de transports effectués par les chemins de fer et les compagnies de navigation. — Indemnité d'escorte à la gendarmerie. — Demandes d'emplois.

Mutualité algérienne. — Application du décret du 24 mars 1899. — Sociétés de secours mutuels approuvées et autorisées. — Statuts et modifications statutaires. — Reconnaissances comme établissement d'utilité publique. — Etats statistiques. — Suspension, dissolution, liquidation et attribution des fonds de retraites des sociétés. — Pourvois devant le Conseil d'Etat au contentieux. — Dons et legs. —

Constitution des caisses de retraites. — Autorisation de versements. — Répartition des subventions. — Comptes de situation des caisses de retraites. — Liquidation des pensions viagères des sociétaires. — Envois des titres de rente — Duplicata des titres de rente perdus. — Actes de décès. — Réintégration aux caisses de retraites des fonds affectés aux pensions des titulaires décédés. — Assurances collectives en cas de décès. — Rapport annuel au Président de la République.

Agriculture. — Colonisation. — Création de centres. — Régime des concessions de terres domaniales. — Emigration. — Mesures à prendre contre l'importation en Algérie des insectes cryptogames et végétaux nuisibles à l'agriculture. — Crédit agricole. — Caisses régionales.

Travaux publics. — Chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local. — Tramways. — Ports — Mines. — Minières et carrières. — Classement et déclassement des routes nationales et départementales. — Distribution d'énergie électrique. — Circulation des automobiles. — Expropriations. — Travaux mixtes. — Contentieux.

Commerce et travail. — Douanes. — Monopole du pavillon. — Marques de fabrique. — Conseils de prud'hommes. — Questions relatives à la législation du travail. — Repos hebdomadaire. — Pourvois au Conseil d'Etat. — Emprunts des chambres de commerce. — Banque de l'Algérie.

Justice. — Modification apportée à l'organisation judiciaire. — Officiers ministériels. — Commissaires priseurs.

Cultes. — Application des décrets des 27 septembre 1907, 30 mars et 28 août 1908. — Associations charitables israélites. — Contestations relatives au droit du couteau.

Territoires du Sud. — Régime économique. — Douanes. — Travaux publics. — Affaires administratives, commerciales, agricoles.

APPENDICE

Il nous paraît intéressant de mentionner à la fin de cette étude les Conseils et Comités qui collaborent à l'œuvre des bureaux du Ministère, ce sont :

La Commission des secours.

La Commission chargée d'examiner les dossiers des propositions de récompenses honorifiques pour les actes de courage et de dévouement.

Le Conseil consultatif du contentieux.

Le Conseil supérieur des sapeurs-pompiers.

La Commission supérieure des Halles Centrales de Paris.

Le Comité consultatif de la vicinalité.

Le Comité technique et d'inspection de la vicinalité.

Le Conseil supérieur de l'Assistance publique,

La Commission centrale d'Assistance (prévues par la loi de 1905 sur l'assistance obligatoire).

Le Conseil supérieur d'hygiène publique de France.

La Commission permanente des stations hydrominérales et climatiques de France.

La Commission permanente de préservation contre la tuberculose.

Le Comité supérieur de protection des enfants du premier âge.

La Commission chargée de la répartition des subventions aux œuvres d'assistance maternelle et de protection du premier âge.

Le Comité permanent d'études pour l'assistance aux aveugles.

Le Comité technique d'éclairage naturel et artificiel.

CONCLUSION

Après avoir parcouru la route que nous nous étions tracée, il convient d'en observer la perspective, et de recueillir les caractères saillants de la longue et profonde évolution que nous venons d'étudier.

De 1309 à 1790 les affaires administratives de la France se groupent au secrétariat de la maison du roi malgré les fluctuations résultant des changements de personnes. C'est d'abord un département territorial constitué de provinces intérieures qui lui est confié. Ce département s'augmente progressivement et déjà on a vu que la division des provinces n'était pas bonne pour obtenir l'unité d'administration et l'on fait un essai de la division du travail *ratione materiæ*, pour toutes les affaires administratives.

Cependant cette division était encore restreinte et il est aisé d'en apercevoir les raisons : Il y avait un nombre considérable d'affaires à traiter, et de tous genres, mais comme elles ne résultaient pas de l'application de lois, leur caractère était mal défini, il n'y avait pas de services bien déterminés et la tendance dominante était d'attribuer à la Maison du roi tout ce qui n'était pas diplomatie, Guerre ou Marine.

Les constituants ont certainement eu l'intention de donner à l'Administration un développement correspondant au prodigieux effort législatif qu'ils avaient entrepris ; ils faisaient des lois, ils avaient le désir d'en faire davantage encore, car ils connaissaient l'étendue et l'urgence des besoins de la nation et ils savaient que ces lois devaient être appliquées. Mais ils n'appréciaient pas très exactement quelles seraient les exigences de cette application des lois ; c'est ce qui explique qu'ils aient voulu créer un Ministère universel qui englobait et supportait le poids de toute l'administration intérieure de la France, depuis l'Instruction publique jusqu'à la construction des routes ; sans doute certains membres de l'Assemblée Constituante et plus tard certains Conventionnels entrevoyaient la nécessité toute proche de déclancher la karyokinèse de cette vaste cellule, mais ils n'avaient pas été suivis dans leurs conseils.

C'est ainsi qu'il nous est permis de voir ce ministère-souche donner naissance, depuis l'An IV jusqu'à 1796, aux Ministères de l'Instruction publique, de l'Agriculture, des Travaux publics, du Commerce et de l'Industrie, des Colonies et du Travail, et cela au fur et à mesure que les services de chacun d'eux prenaient une importance incompatible avec le cadre restreint d'une simple direction.

Cette constatation nous conduit à la conclusion de cette étude. Le Ministère de l'Intérieur n'a jamais été mal constitué dans son ensemble et, s'il a dû se séparer d'une foule de services qu'il avait primitivement englobés, il n'a fait là que remplir son rôle naturel.

Le Ministère de l'Intérieur, en effet, a un rôle double à jouer, ainsi que nous l'indiquions dans les dernières lignes de notre introduction.

Il a d'abord des attributions constitutionnelles et administratives propres. Il doit être le gardien subalterne de la Constitution, immédiatement au-dessous du Président de la République ; il est naturellement le collaborateur intime du Président du Conseil toutes les fois qu'il n'est pas lui-même investi de cette haute fonction ; administrativement il doit assurer l'ordre et le respect des lois générales qui caractérisent le régime républicain, il doit régler l'activité et le travail des assemblées départementales et communales.

Mais à côté de tout cela le Ministère de l'Intérieur a une mission plus intéressante peut-être à tous égards. C'est à lui qu'est dévolue la tâche d'observer les besoins sociaux naissants de la nation, de les étudier et de créer des services correspondant aux premières satisfactions législatives qui leur sont données.

C'est ainsi qu'est née l'Instruction publique, qu'elle s'est développée et qu'elle a constitué, à elle seule, un ministère, dès qu'elle a grandi, et après elle, pour ne citer que les plus remarquables créations, l'agriculture et la mutualité.

Et cette œuvre n'est pas terminée ; il y a encore des services à l'Intérieur, qui n'y ont pas leur place marquée. C'est peut-être l'assistance qui serait plus logiquement située au ministère de la Prévoyance Sociale. C'est encore la construction des chemins vicinaux, la carte de France et l'hygiène que l'on est surpris de ne pas trouver aux Travaux Publics.

Enfin les affaires algériennes paraissent attendre la création du ministère de l'Afrique du Nord.

Mais tout aussitôt que le ministère de l'Intérieur se trouvera réduit à ses quatre grandes directions fondamentales : secrétariat ; administration départementale et communale ; contrôle, comptabilité et inspection ; sûreté générale ; de nouvelles matières se proposeront à son activité organisatrice et féconde qui lui permettront de démontrer son utilité et de manifester ses bienfaits.

Montpellier, le 5 juin 1913.

Vu, le Doyen de la Faculté,
VIGIÉ.

Montpellier, le 4 juin 1913.

Vu, le Président de la Thèse,
BRIDREY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 5 juin 1913.

Pour le Recteur,
Le vice-président du Conseil de l'Université,
MAIRET.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	III
INTRODUCTION.....	VII

PREMIÈRE PARTIE

LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT DE L'ANCIEN RÉGIME

CHAPITRE PREMIER. — LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT AVANT LE RÈGLEMENT DE 1661.

<i>Sections</i>	I. — Les origines.....	11
—	II. — Le règlement de 1309.....	13
—	III. — Le règlement de 1515.....	14
—	IV. — Le règlement de 1547.....	15
—	V. — Le règlement de 1571. La Mai- son du roi.....	17
—	VI. — Le règlement de 1588.....	18
—	VII. — Le règlement de 1626.....	21

CHAPITRE II. — LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT DE 1661 AU 7 AOUT 1790.

<i>Sections</i>	I. — Sous Louis XIV.....	24
—	II. — Sous Louis XV. La Polysynodie.	26
—	III. — Le département économique de Bertin.....	30
—	IV. — Le secrétariat de la Maison du roi à la veille de la Révolution.	32

DEUXIÈME PARTIE

LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DU 7 AOUT 1790 AU 10 VENDEMAIRE AN IV

CHAPITRE PREMIER. — LE MINISTÈRE AVANT LA LOI DU 25 MAI 1791	37
CHAPITRE II. — LA LOI DU 25 MAI 1791.	
<i>Sections</i> I. — La discussion parlementaire...	40
— II. — Les dispositions de la loi du 25 mai 1791.....	54
CHAPITRE III. — LE MINISTÈRE ET LA CONVENTION...	61

TROISIÈME PARTIE

LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DE L'AN IV A NOS JOURS

CHAPITRE PREMIER. — LES SERVICES DISTRAITS AU COURS DU XIX ^e SIÈCLE	69
<i>Sections</i> I. — L'Instruction Publique.....	70
— II. — Les Travaux Publics.....	72
— III. — Les Beaux-Arts.....	74
— IV. — L'Agriculture.....	76
— V. — Le Commerce.....	78
— VI. — Services Divers.....	79
CHAPITRE II. — SERVICE DES TRAITES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DEPUIS 1900.	
<i>Sections.</i> I. — La Mutualité.....	81
— II. — L'Administration Pénitentiaire	88
— III. — Les Cultes.....	110

	Pages
CHAPITRE III. — ORGANISATION ACTUELLE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	110
<i>Sections</i> I. — Cabinet.....	123
— II. — Direction du Personnel et du Secrétariat	130
— III. — Direction du Contrôle et de la Comptabilité. Inspection générale.	123
= IV. — Direction de l'Administration départementale et communale...	139
— V. — Direction de l'Assistance et de l'hygiène publiques.....	146
— VI. — Direction de la Sûreté générale.	157
— VII. — Service des affaires algériennes.	159
APPENDICE. — Les comités et commissions.....	175
CONCLUSION.....	177

ERRATA

- Page 16, ligne 22, lire : ayant la charge...
Page 19, ligne 26, lire : Poitou de Gisves :
Page 28, ligne 27, lire : Comte de Saint Florentin.
Page 31, ligne 11, lire : a l'exception de celle de l'Ecole militaire.
Page 47, ligne 9, lire : Il était assez anormal...
Page 52, ligne 26, lire : Mais, si Anfon...
Page 53, ligne 22, lire : sans se douter probablement...
Page 54, ligne 2, lire : attendre quarante ans sa légitime satisfaction.
Page 83, ligne 22, lire : il n'était plus une commune...
Page 164, ligne 5, lire : Ministre de l'Intérieur.
Page 169, ligne 15, lire : préoccupées.
-

